



UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Centro de Estudios Avanzados

Maestría en Procesos de Integración
Regional con Énfasis en el Mercosur

PROYECTO DE TESIS

ECO-ETIQUETADO en el MERCOSUR:
Potencialidades del enfoque regional en la adopción
de modalidades de producción y consumo sustentables.

Lic. SEBASTIÁN E. GILLET

Cohorte 2010-2011

Buenos Aires, 2013

ECO-ETIQUETADO EN EL MERCOSUR:

**Potencialidades del enfoque regional en la adopción de
modalidades de producción y consumo sustentables**



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas

Centro de Estudios Avanzados

Maestría en Procesos de Integración Regional
- MERCOSUR -

ECO-ETIQUETADO EN EL MERCOSUR:

**Potencialidades del enfoque regional en la adopción de
modalidades de producción y consumo sustentables**

LIC. SEBASTIÁN GILLET

Directora de Tesis: MG. ALICIA MORENO

Buenos Aires, 2013

“Puesto que la expansión de la economía global ha minado el entorno, la necesidad de controlar el crecimiento económico ilimitado se hace cada vez más acuciante. Hay un conflicto patente entre la necesidad de dar marcha atrás o por lo menos de controlar el impacto de nuestra economía sobre la biósfera y los imperativos de un mercado capitalista: máximo crecimiento continuado en busca de beneficios. Este es el talón de Aquiles del capitalismo. Actualmente no podemos saber cuál será la flecha mortal.”

Eric Hobsbawn, *Cómo cambiar el mundo* (2011)

Índice

Acrónimos.....	1
Prólogo.....	3
Capítulo 1: Introducción	5
1.1. Consideraciones preliminares	5
1.2. Desarrollo Sustentable	6
1.2.1. Génesis y evolución del concepto.....	6
1.2.2. El debate en torno a la Economía Verde.....	16
1.2.3. Divergencias entre Países en Desarrollo y Países Desarrollados.....	18
1.2.4. Educación para el Desarrollo Sostenible	20
1.2.4.1. Programa Estratégico de Acción: Cuenca Binacional Río Bermejo.....	23
1.2.4.2. Estrategia Cultivando Agua Buena.....	24
1.3. Conceptualización de la Producción y el Consumo Sostenible.....	24
1.3.1. Producción Sustentable.....	28
1.3.1.1. Análisis de Ciclo de Vida de Producto	29
1.3.1.2. Producción más Limpia	31
1.3.2. Consumo Sustentable	32
Capítulo 2: Los Sistemas de Eco-etiquetado	37
2.1. ¿Qué es el Eco-etiquetado?.....	37
2.1.1. Clasificación de las Eco-etiquetas	39
2.1.2. Eco-etiquetas Tipo I.....	42
2.2. El Eco-etiquetado de Reconocimiento Internacional.....	43

2.2.1.	Sistemas más Relevantes	43
2.2.2.	Global Ecolabeling Network (GEN)	45
2.3.	Eco-etiquetado y comercio internacional	45
2.3.1.	Vínculos entre Medio Ambiente y Comercio Internacional	45
2.3.2.	El eco-etiquetado como potencial distorsionador de comercio.....	49
2.3.2.1.	Los Obstáculos Técnicos al Comercio.....	50
2.3.2.2.	El Eco-Dumping.....	52
2.3.3.	El Eco-etiquetado y el <i>Greenwashing</i>	54
2.4.	Estado del arte del Eco-etiquetado en el MERCOSUR	56
2.4.1.	Iniciativas de eco-etiquetado en el MERCOSUR	56
2.4.2.	La eco-etiqueta brasileña: Marca ABNT – Qualidade Ambiental	59
2.4.3.	Iniciativas de Eco-etiquetado en Argentina.....	61
Capítulo 3: El abordaje de las cuestiones ambientales en el MERCOSUR		65
3.1.	Aspectos institucionales y jurídicos	65
3.2.	La Producción y Consumo Sustentable en el MERCOSUR.....	70
3.2.1.1.	Declaración de Principios de P+L.....	70
3.2.1.2.	Proyecto Competitividad y Medio Ambiente	71
3.2.1.3.	Directrices de Gestión Ambiental y Producción más Limpia.....	73
3.2.1.4.	Política Regional de Producción y Consumo Sostenibles	73
3.2.1.5.	Programa de Integración Productiva del MERCOSUR.....	75
3.2.1.6.	Programa ECONORMAS	76
3.3.	Integración o fragmentación: El conflicto por “las papeleras”	78
3.4.	Posición del MERCOSUR en las negociaciones multilaterales AMBIENTALES.....	83

3.5.	Balance de la cuestión ambiental en el bloque	83
Capítulo 4: Propuesta de Instrumento Regional		87
4.1.	Importancia y necesidad del enfoque regional	87
4.2.	Análisis FODA de implementación regional	88
4.2.1.	Ambiente interno.....	89
4.2.2.	Ambiente externo	92
4.2.3.	Análisis de variables FODA	93
4.3.	Recomendaciones para el desarrollo de una eco-etiqueta regional	94
4.4.	Propuesta de Instrumento: Eco-etiqueta MERCOSUR.....	99
Capítulo 5: Conclusiones		101
5.1.	Validación de Hipótesis	101
5.2.	Conclusión	105
6.1.	Bibliografía.....	111
6.2.	Sitios Web.....	115
Anexos		i

Acrónimos

ABNT: Asociación Brasileña de Normas Técnicas

ACV: Análisis de Ciclo de Vida de Producto

AGNU: Asamblea General de Naciones Unidas

AMUMA: Acuerdos Multilaterales de Medio Ambientales

BNA: Barreras No Arancelarias al Comercio

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CCMA: Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC

CMC: Consejo del Mercado Común del MERCOSUR

CMDS: Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible

CNUMAD: Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo

CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático

CyMA: Programa Competitividad y Medio Ambiente

DEDS: Decenio de las Naciones Unidas de la Educación con miras al Desarrollo Sostenible

EDS: Educación para el Desarrollo Sostenible

EE.PP.: Estados Parte del MERCOSUR

ER: Eficiencia de Recursos

GATT: Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (*General Agreement on Tariffs and Trade*)

GEI: Gases de Efecto Invernadero

GEN: Red Mundial de Eco-etiquetado (*Global Ecolabelling Network*)

GMC: Grupo Mercado Común –MERCOSUR

IRAM: Instituto Argentino de Normalización y Certificación

ISO: Organización Internacional de Normalización (*International Organization for Standardization*)

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

NMF: Nación Más Favorecida

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OMC: Organización Mundial del Comercio

ONG: Organizaciones No Gubernamentales

ONU: Organización de Naciones Unidas

ONUDI: Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.

OTC: Obstáculos Técnicos al Comercio

P+L: Producción más Limpia

PED: Países en Desarrollo

PD: Países Desarrollados

PIP: Programa de Integración Productiva del MERCOSUR

PyCS: Producción y Consumo Sustentable

PyME: Pequeña y Medianas Empresa

PNUMA: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente

REMA: Reunión Especializada de Medio Ambiente del MERCOSUR

RR.NN.: Recursos Naturales

RSE: Responsabilidad Social Empresaria

SGA: Sistemas de Gestión Ambiental

SGT: Subgrupos de Trabajo del MERCOSUR.

TA: Tratado de Asunción

TN: Trato Nacional

UE: Unión Europea

UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (*United Nations Conference on Trade and Development*)

Prólogo

A lo largo del último siglo, los niveles de consumo mundiales se han incrementado exponencialmente a expensas de la explotación de la Naturaleza. La “lógica del mercado” nos ha hecho alcanzar grados insostenibles de utilización de energía, agua y otros recursos naturales, así como de generación de residuos de difícil degradación. El paradigma imperante en la actualidad busca los beneficios derivados del crecimiento económico, sin considerar los límites biofísicos de nuestro planeta.

La protección de la biósfera y el desarrollo suelen presentarse como objetivos opuestos, prácticamente excluyentes. No obstante, las prioridades económico-productivas pueden equilibrarse con las ambientales y sociales mediante la modificación de las modalidades de producción y consumo. La eficiencia en el uso de los recursos y políticas orientadas a la sostenibilidad contribuyen a la gestación de un nuevo modelo de desarrollo, más equitativo y con una mejor calidad de vida para las generaciones presentes y futuras. Asimismo, se requiere un cambio cultural de largo plazo, para que los humanos reconozcamos la presión que ejercen nuestros actos de consumo sobre el ambiente y adoptemos comportamientos más responsables.

Los sistemas de eco-etiquetado, objeto de esta investigación, son herramientas de gestión que ayudan a impulsar esta transición. Promueven la incorporación de la sustentabilidad en la producción y el consumo, fomentando la reducción del impacto ambiental de los bienes y servicios comercializados y la toma de conciencia en los consumidores, y también, mejorando la competitividad internacional de las empresas que certifican este instrumento.

Por otra parte, los impactos ambientales del desarrollo trascienden los límites políticos de cada país. Su repercusión es tanto local como global. Por ende, los esfuerzos realizados para reducirlos y paliar sus efectos deben ser realizados en cooperación con otros Estados, particularmente en el plano regional. Implementar políticas regionales que promuevan la sustentabilidad en el MERCOSUR permitiría que el progreso económico y social se armonice con la capacidad de carga de los ecosistemas. Además, la mejora de las condiciones ambientales de la producción ofrecería oportunidades de inserción internacional para las empresas de sus Estados Parte.

Si bien los países del MERCOSUR están adoptando gradualmente medidas para la mitigación del cambio climático, el abordaje de la cuestión ambiental continúa relegado en un segundo plano, detrás de objetivos comerciales y sociales. La exigua relevancia que presenta en las agendas política de los Estados Parte, sumada a las dificultades inherentes al proceso de integración, impiden lograr avances significativos en la materia.

Bajo esta perspectiva, los gobiernos del bloque no han adoptado una actitud proactiva para enfrentar los desafíos que representa esta problemática y condicionan su accionar a la obtención de fondos de los mecanismos de financiamiento de los acuerdos multilaterales. Entretanto, persiste una notable “primarización” en sus sistemas productivos, caracterizada

por una alta intensidad en el uso de recursos naturales, escaso valor agregado e industrias altamente contaminantes. La sustentabilidad de las actividades económico-productivas continúa siendo una asignatura pendiente para la región, mientras la presión sobre la Naturaleza continua aumentando.

Capítulo 1: Introducción

1.1. Consideraciones preliminares

Conforme lo dispuesto en el Reglamento de la Maestría en Procesos de Integración Regional con énfasis en MERCOSUR, la presente tesis propone un relevamiento crítico de las políticas medioambientales del MERCOSUR -específicamente la gestión en materia de Producción y Consumo Sustentable (PyCS)- y una propuesta para el desarrollo de un instrumento aún no explorado por el bloque, un sistema de eco-etiquetado de alcance regional.

Se plantearon como hipótesis, los siguientes supuestos:

- a) La implementación de un programa de eco-etiquetado en el MERCOSUR contribuirá a superar ciertos déficits en el abordaje de las cuestiones relativas a la sustentabilidad ambiental de la producción y el consumo.
- b) La implementación de un programa de eco-etiquetado regional constituye una herramienta idónea para profundizar el proceso de integración.

La investigación abarca dos campos: los sistemas de eco-etiquetado y la PyCS en el MERCOSUR. El primero es estudiado como un instrumento de mercado orientado a mejorar las condiciones ambientales de la producción y el consumo. El segundo, como un elemento fundamental en el camino hacia un modelo de Desarrollo Sostenible de la región.

En el Capítulo 1, se introduce el concepto de Desarrollo Sustentable, su génesis y evolución y el estado actual de los avances internacionales y regionales en la materia. Así, se define y caracteriza la Producción y el Consumo Sustentable, sus interacciones y la importancia de la Educación “para planificar, enfrentar y resolver las amenazas que pesan sobre la sostenibilidad de nuestro planeta” (UNESCO, 2006).



En el Capítulo 2, se presentan los sistemas de eco-etiquetado: su origen, los diferentes tipos y los esquemas más relevantes a nivel mundial. Además, se analiza la potencial amenaza que representan para los países en desarrollo, en el marco de las normas comerciales multilaterales (caracterización de los Obstáculos Técnicos al Comercio según la Organización Mundial del Comercio), y su relación con las prácticas de eco-dumping. Por otra parte, se revisa la iniciativa Sello Verde MERCOSUR, el desarrollo de sellos en sus Estados Parte y la predisposición de éstos para cooperar en la temática.

La evolución del tratamiento de la cuestión ambiental en el MERCOSUR¹, desde el punto de vista institucional, jurídico y técnico, así como las oportunidades regionales para avanzar en el tratamiento de la PyCS, son estudiados en el Capítulo 3. Teniendo en cuenta que el mayor conflicto institucional que atravesaron los Estados Parte del MERCOSUR, fue originado en una cuestión ambiental, también se revisa el caso de la instalación de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay.

En el Capítulo 4, se analiza la viabilidad de desarrollar un sistema de eco-etiquetado regional, su importancia y los elementos que lo favorecen o condicionan. Para ello, se construyó una Matriz FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), que sintetiza las variables y hallazgos a lo largo de la investigación. En base a las conclusiones de dicha matriz, se presentan una serie de recomendaciones para la implementación de un sistema de eco-etiquetado regional y una propuesta de sello. Por último, en el Capítulo 5 se validan las hipótesis planteadas y se presentan las conclusiones finales.

1.2. Desarrollo Sustentable

1.2.1. Génesis y evolución del concepto

Hasta el siglo XIX, la Naturaleza fue vista como una frontera con lo salvaje. Como sostiene Gudynas, “prevalecen testimonios sobre una Naturaleza que era incontrolable y se imponía sobre los seres humanos, quienes debían sufrir los ritmos de lluvias y sequías, la fertilidad del suelo, la disponibilidad de agua o las plagas de los cultivos. Los espacios sin colonizar eran, a su vez, sitios salvajes, potencialmente peligrosos por las fieras y enfermedades que pudieran cobijar.” (Gudynas, 2010). Sin embargo, en los Siglos XVII y XVIII el hombre occidental² se lanzó a su exploración y conquista intentado dominarla y utilizar sus recursos.

Más tarde, los avances de la ciencia y la tecnología permitieron superar los “miedos” que imponía la Naturaleza y surgió la visión utilitarista, que la veía como una “canasta de recursos”. Los elementos del medio (animales, vegetales, minerales, etc.), fueron catalogados según la utilidad que representaban para el humano y, aquellos que no reportaban utilidad “suficiente”, fueron considerados como “inservibles”. Bajo esta óptica, los recursos no utilizados o mal “aprovechados” eran considerados un “desperdicio”; sobre esta base se desarrollaron las primeras ideas conservacionistas, procurando que éstos sean explotados eficientemente.

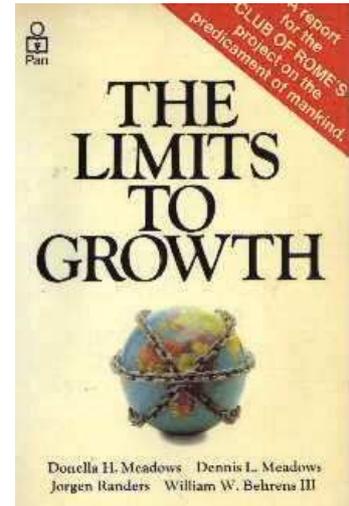
Desde mediados del siglo, luego de la aparición de la Teoría Darwiniana de la Evolución, y otros avances en la ciencia aplicada a la ecología, se incorporó la visión sistémica de la naturaleza, y el término “Naturaleza” fue sustituido por “ecosistema”. No obstante, esta

¹ Cabe destacar que, a pesar de su reciente incorporación al MERCOSUR, Venezuela no es considerada dentro de esta investigación ya que, a la fecha, no ha internalizado la normativa ambiental del bloque, ni se ha incorporado a los proyectos de cooperación internacional en los que participan los Estados Parte.

² La caracterización del hombre occidental como conquistador de la naturaleza se debe a que, si bien en los siglos XVII y XVIII, tanto las sociedades occidentales como las orientales intentaron descubrir y apropiarse de los recursos naturales, ésta época se caracterizó por la ocupación europea en América y África.

comprensión sistémica también se caracterizó por la búsqueda de la maximización de beneficios en la explotación con fines productivos.

Según Gudynas, a pesar de que los rastros de esta visión perduraron durante gran parte del siglo XX, a partir de la década de 1960 “la vieja imagen de una Naturaleza agresiva y todopoderosa, poco a poco, dio paso al de una Naturaleza frágil y delicada”. Los niveles de contaminación existentes, los desastres naturales acontecidos y la creciente extinción de especies, motivaron primeras tomas de conciencia sobre tal fragilidad. “Se toma conciencia de una totalidad, y entonces resurgen conceptos como el de biosfera, que apunta a la vez hacia a una perspectiva holística y la existencia de límites.” (Gudynas, 2010).



El creciente impacto del desarrollo industrial y del comercio internacional sobre el medio ambiente, jugó un rol clave en el mencionado cambio de visión de la Naturaleza, y obligó a tomar conciencia sobre los impactos del accionar humano sobre el medio ambiente. Uno de los factores de mayor peso, fueron los derrames petrolíferos que se sucedieron desde la década de 1950, derivados de accidentes industriales y marítimos, principalmente por la magnitud de este tipo de desastres ambientales, su visibilidad y la imposibilidad de minimizar sus consecuencias inmediatas. Entre 1950 y 1970, se produjeron cinco derrames de gran magnitud en los que se vertieron más de 260.000 toneladas de petróleo sobre el mar. En la década del '70, este valor ascendió a más de 880.000 toneladas. Hasta la actualidad los registros de derrames de gran magnitud sobre los océanos, arrojan una cifra de aproximadamente 20 millones de toneladas derramadas en sesenta años³.

Esta sumatoria de hechos evidenció, a partir de la década de 1960, la dependencia que tienen los sistemas productivos y económicos de la naturaleza, lo que derivó en el planteo de los límites ecológicos al crecimiento económico. En este contexto, potenciado por la crisis del petróleo y sus efectos sobre las economías globales, se **dieron los primeros antecedentes formales de avances en la protección ambiental: el Informe sobre los Límites del Crecimiento y la “Declaración de Estocolmo”, ambos presentados en 1972.**

El Informe “Los Límites del Crecimiento”, también conocido como Informe Meadows, surge de un encargo realizado por el Club de Roma a un equipo de investigadores del Instituto Tecnológico de Massachusetts. En éste, sostenían que el crecimiento económico tenía límites y arribaban a la siguiente conclusión: “si el actual incremento de la población mundial, la industrialización, la contaminación, la producción de alimentos y la explotación de los recursos naturales se mantiene sin variación, alcanzará los límites absolutos de crecimiento en la Tierra durante los próximos cien años” (Meadows, et al., 1972).

³ Fuente: Sitio web ITOPF (*The International Tanker Owners Pollution Federation*).

La Declaración de Estocolmo de 1972, es uno de los resultados de la primera conferencia de Naciones Unidas sobre temas ambientales⁴. El tratamiento de los temas ambientales en este ámbito, surge como una reacción de los países desarrollados frente a los daños causados al ambiente (especialmente durante el Siglo XX). El auspicio sueco de la conferencia fue movilizó “por el daño que la lluvia ácida, producto de la contaminación atmosférica en Europa Occidental, causara en sus lagos” (CTS-UTN, 2011). En este contexto, la Declaración proclamó siete puntos que caracterizaron el estado de la relación entre el accionar humano y el medio ambiente en la época, registraron la brecha que separaba a los países desarrollados de los países en desarrollo y destacaron la importancia de las innovaciones tecnológicas para paliar los efectos negativos del desarrollo. Además, fueron acordados 26 Principios que son considerados por algunos especialistas como el punto de partida del derecho ambiental o la base de una legislación blanda en la materia.

Otro resultado remarcable de la Conferencia de Estocolmo, fue la creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Éste, surge con la misión de “dirigir y alentar la participación y el cuidado del medio ambiente inspirando, informando y dando a las naciones y pueblos los medios para mejorar su calidad de vida sin comprometer la de las futuras generaciones”⁵. De esta manera, se inicia un proceso de tratamiento formal de la temática ambiental en el Sistema de las Naciones Unidas, que derivó en la adopción de diversos Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (conocidos como AMUMAs), durante las dos décadas subsiguientes.



La toma de conciencia a la que se llegó en los años ´70, generó una suerte de dualismo en las concepciones y acciones sobre el medio ambiente, que se manifestó en las diversas corrientes que se desarrollaron a partir de los años ´80. Surgió el término “biodiversidad”, que ofrecía una imagen de unidad y coherencia, generando la ilusión de un todo gestionable, manteniendo la visión antropocéntrica y funcionalista que caracterizó el siglo XX. Al mismo tiempo, comenzó a entenderse que “el ambiente encierra múltiples pluralidades y cada representación de la vida es singular y debe ser conservada.” (Gudynas, 2010).

En paralelo, durante esta década se desarrolló el concepto de “Capital Natural”, adoptado y muy difundido por las corrientes neo-liberales de la época, especialmente en América Latina. En base a este concepto fue promovida la “economización” de la Naturaleza en pos de ingresarla al mercado para poder manipularla. “El valor económico prevalece, la Naturaleza se podría contabilizar en dinero, y por lo tanto la protección del ambiente en realidad sería una forma de inversión” (Gudynas, 2010). Esta perspectiva se enfocaba en los recursos naturales, donde se los estimaba en función de un valor actual o potencial, para que éstos sean apropiados siguiendo una lógica de mercado.

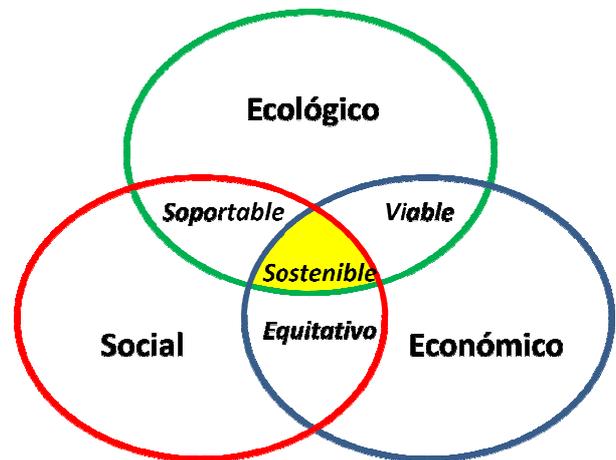
⁴ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo en el año 1972.

⁵ Fuente: Sitio web PNUMA.

No obstante, la proliferación de los problemas ambientales mantuvo la preocupación por la protección del medio ambiente y agudizó la “crisis conservación-explotación”, dentro de la cual “yacen las conocidas contradicciones desarrollo-no desarrollo, tecnología-no tecnología” (CTS-UTN, 2011); comenzaba entonces a cuestionarse si es posible el desarrollo sin contaminación. Asimismo, empezaron a incorporarse otras cosmovisiones del medio ambiente, rompiendo con el típico antropocentrismo occidental que separa a la sociedad de la Naturaleza (entre éstas se destacan las cosmovisiones de los pueblos originarios de América⁶). Con el tiempo, dicha ruptura fue permitiendo que el ambiente dejara de verse y “gestionarse” según la utilidad que reportaba al ser humano, para empezar a convertirse – recién desde principios del siglo XXI- en un sujeto de derechos.

Continuando los trabajos iniciados en Estocolmo, y desarrollados por el creado PNUMA, en diciembre de 1983 la Asamblea General de Naciones Unidas (en adelante AGNU) encomendó la creación de una comisión especial para que informara sobre “el medio ambiente y la problemática mundial hasta el año 2000 y más adelante”⁷. Los objetivos de la comisión de investigación eran: revisar los temas críticos de la relación desarrollo y medio ambiente y formular propuestas; proponer nuevos esquemas de cooperación internacional para influir en las políticas sobre temas de desarrollo y medio ambiente; y promover la comprensión de la problemática y el compromiso de los gobiernos, sociedades y empresas. Así, en Octubre de 1984 se reunió por primera vez la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (*World Commission on Environment and Development*), coordinada por la Dra. Gro Harlem Brundtland, e integrada por funcionarios, científicos y académicos de diversas partes del mundo.

El informe resultante de los trabajos de la comisión, “Nuestro Futuro Común” (“Informe Brundtland” como es popularmente conocido), fue presentado a la AGNU en 1987. Dicho informe se basó en las conclusiones de la Conferencia de Estocolmo de 1972 y, con una postura crítica, desarrolló una investigación respecto del modelo de desarrollo, remarcando la incompatibilidad entre las modalidades de producción y consumo vigentes y la capacidad de soporte de los ecosistemas. Allí, **es introducido el concepto de Desarrollo Sustentable como la posibilidad de lograr un futuro mejor, con la definición general que se sostiene hasta la actualidad: aquél que “satisface las necesidades de las**



⁶ Las cosmovisiones de algunos pueblos originarios muestran relaciones que se consideran “simbióticas y equilibradas con la Naturaleza”. Por ejemplo, los Achuar de la Amazonia ecuatoriana incluyen en sus comunidades sociales a “otros seres vivos no-humanos, disolviéndose las diferencias entre Naturaleza y sociedad”. También, la invocación de la Pacha Mama por los pueblos andinos “disuelve la dualidad Naturaleza – sociedad”. Sin embargo, estas posturas no necesariamente impiden el uso intensivo de los recursos naturales o la modificación del entorno (Gudynas, 2010).

⁷ Fuente: Sitio web NU.

generaciones presentes, sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades”. El Informe Brundtland aportó el criterio de la “equidad inter-generacional” al concepto de Desarrollo Sustentable, presente en el texto de la Estrategia Mundial para la Conservación de la Naturaleza de 1980⁸ (Moreno, 2011).

Los hallazgos del informe motivaron la convocatoria a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), también denominada “Cumbre de la Tierra”. Esta conferencia fue realizada en Río de Janeiro en Junio de 1992, y sus principales resultados fueron: la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el Programa 21 (o Agenda 21), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre Diversidad Biológica y la Convención para la Lucha contra la Desertificación y la Sequía.

La Declaración Final de la Cumbre estableció 27 Principios que definieron los derechos y obligaciones de las sociedades y los Estados en los temas ambientales y sirvieron de base para el desarrollo de legislaciones y políticas nacionales en la materia. El Principio 3 consagró el concepto de Desarrollo Sustentable estableciendo que “el derecho al desarrollo

Principios de la Declaración de Río, relativos a la PyCS

Principio 8

Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberán reducir y **eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles** y fomentar políticas demográficas apropiadas.

Principio 9

Los Estados deberán **cooperar** en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograr el desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el **intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos**, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre éstas, tecnologías nuevas e innovadoras.

Principio 14

Los Estados deberán cooperar efectivamente para desalentar o evitar la reubicación y la transferencia a otros Estados de cualesquiera actividades y sustancias que causen degradación ambiental grave o se consideren nocivas para la salud humana.

Principio 15

Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

Principio 16

Las autoridades nacionales deberán procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.

⁸ Esta estrategia fue realizada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN), en colaboración con el PNUMA y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF).

debe ejercerse de forma que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras". Entre el resto de los Principios, se destacan: "quien contamina paga", "responsabilidades comunes pero diferenciadas", "principio precautorio" y el "acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia ambiental".

La Agenda 21, es un programa que detalla una serie de acciones que deberían ser realizadas a nivel mundial, nacional y local, por entidades de la ONU, gobiernos de sus Estados miembros y grupos particulares, para disminuir el impacto del accionar humano sobre el ambiente. Está enfocada en las temáticas: dimensiones sociales y económicas, conservación y gestión de los recursos para el desarrollo, fortalecimiento del papel de los grupos principales y medios de ejecución. La mayoría de los signatarios del Programa lo han ratificado, y algunos han desarrollado programas nacionales o sub-nacionales siguiendo sus pautas.

El Capítulo 30 de la Agenda trata sobre el Fortalecimiento del Papel del Comercio y la Industria, afirma que los representantes de estos sectores deben participar en la ejecución y evaluación de las actividades del Programa. Considera que son -en parte- responsables y que, además, tienen potencial para reducir el impacto del accionar humano en el medio ambiente. Por medio de la aplicación de medidas y actividades de cooperación, propone fortalecer el vínculo entre éstos y los gobiernos, con el fin de avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible.

Asimismo, también resalta la importancia de diferenciar al sector PyME en esta transición: **"los gobiernos deberían seleccionar y aplicar una combinación pertinente de instrumentos económicos y medidas normativas [...] que fomentaran la utilización de sistemas limpios de producción, con especial consideración para las empresas pequeñas y medianas"**⁹. También, reconoce que debería impulsarse la aplicación de una metodología que permita la internalización de los costos ambientales de la producción, la capacitación e involucramiento del personal de las empresas y la transferencia de tecnología y conocimiento (entre las empresas y el sector académico, y de las empresas entre sí).

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) tiene el objetivo de lograr "la estabilización de las concentraciones de Gases de Efecto Invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático (...), en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible"¹⁰. Esta Convención establece un marco general dentro del cual se analizan los esfuerzos de las partes en el abordaje del problema del cambio climático.

⁹ *Agenda 21*, Cap. 30. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 1992.

¹⁰ *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 1992.

En 1997 se adhirió el Protocolo de Kyoto a la Convención, con el objetivo de establecer metas obligatorias de reducción de las emisiones para 34 países industrializados, que representaban más del 90% de éstas en 1990. El Protocolo entró en vigor recién en el año 2004, al cumplir el requisito mínimo de ratificación por países desarrollados que representaran el 55% de las emisiones. No fue ratificado por Estados Unidos (responsable por el 36,1% de las emisiones), Liechtenstein (0,001%) y Mónaco (0,001%). Habiendo sido uno de los primeros suscriptores, Canadá (responsable por el 3,3%) se retiró del Protocolo en Diciembre de 2011, para evitar enfrentar las multas y el costo político que acarrearía el incumplimiento del compromiso asumido.

El Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) es un acuerdo multilateral cuyo objeto es "la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios resultantes de la utilización de los recursos genéticos"¹¹, por medio de la asociación y cooperación entre países. La Convención para la Lucha contra la Desertificación y la Sequía tiene por objeto luchar contra la desertificación y reducir los efectos de la sequía en los países más afectados, valiéndose de medidas que se basan en acuerdos internacionales de cooperación y asociación, y en el Programa 21.

Cabe destacar que tanto la Declaración de Río, como el Programa 21, hacen referencia directa a la relación bajo estudio: producción y consumo, por un lado; y medio ambiente, por el otro. En la Declaración se resaltó la necesidad de "reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles"¹²; y en el Capítulo 4 del Programa, se detectó la necesidad de "adoptar nuevos conceptos de riqueza y prosperidad", para alcanzar mejores estándares de vida y reducir la dependencia del hombre de los recursos finitos de la Tierra.

Además de los resultados mencionados, a partir de la Cumbre de Río fueron negociados y firmados nuevos AMUMAs e iniciativas no vinculantes, uno al cierre de la Cumbre y otros luego de algunos años de trabajo y negociaciones. Éstos son: el Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Informado Previo relativo al Comercio Internacional de Sustancias Químicas y Plaguicidas Peligrosos (1998), el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (2000) y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2001). Las iniciativas no vinculantes son: los Principios para un Consenso Mundial respecto de la Ordenación, la Conservación y el Desarrollo Sostenible de los Bosques de Todo Tipo (1992) y el Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques (2000).

¹¹ *Convenio sobre Diversidad Biológica*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 1992.

¹² *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 1992.



Transcurridos diez años desde la Cumbre de Río, fue realizada la Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible (CMDS) en Johannesburgo, Sudáfrica. Dicha Cumbre fue convocada por la AGNU en el 2000, procurando revisar los progresos alcanzados en la promoción del Desarrollo Sustentable y emprender nuevas acciones. Ante los escasos avances registrados en el primer decenio de trabajo, se definió impulsar y fortalecer los fundamentos del Desarrollo Sustentable, para conformar “una base triangular que contempla la protección ambiental, los aspectos económicos y los aspectos sociales” (Brusco, 2008). También fue destacable la participación en la Cumbre de representantes de la sociedad civil, empresas y organizaciones no gubernamentales. Entre los resultados de la CMDS pueden encontrarse iniciativas y alianzas, que involucran a sectores de la sociedad civil y entidades empresariales.

Los resultados formales de la CMDS fueron la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible y el Plan de Aplicación de las Decisiones de la CMDS. En la Declaración de Johannesburgo, “las autoridades signatarias asumen la responsabilidad colectiva de impulsar y fortalecer en el ámbito local, nacional, regional y global, los fundamentos del desarrollo sostenible” (CTS-UTN, 2011). Como se mencionó previamente, fue resaltada la importancia de erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo humano para alcanzar la prosperidad universal y la paz. **También fueron destacan como objetivos primordiales y requisitos fundamentales “la modificación de pautas insostenibles de producción y consumo y la protección y ordenación de la base de recursos naturales para el desarrollo social y económico”¹³.**

El Plan de Aplicación reafirmó la importancia y el compromiso de los signatarios de aplicar las medidas de la Agenda 21, las Metas de la Declaración del Milenio y los AMUMAs firmados desde 1992. Asimismo, fueron enumeradas una serie de medidas para reducir la pobreza, protegiendo el medio ambiente; algunas de ellas, indicaban plazos específicos para su cumplimiento.

A los fines de la presente investigación, las medidas más relevantes del Plan de Aplicación, son

“Para lograr el desarrollo sostenible a nivel mundial es indispensable introducir cambios fundamentales en la forma en que producen y consumen las sociedades. Todos los países deben promover modalidades sostenibles de consumo y producción; los países desarrollados deben tomar la iniciativa al respecto y todos los países deben beneficiarse de ese proceso, teniendo en cuenta los principios de Río, incluido, entre otros, el de la responsabilidad común pero diferenciada (principio 7 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo). Los gobiernos y las organizaciones internacionales competentes, el sector privado y todos los grupos principales deben desempeñar un papel activo con miras a modificar las modalidades insostenibles de consumo y producción.” (Párrafo 14, Cap. III, Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.)

¹³ Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible - UN, Johannesburgo, 2002.

las que integran el Capítulo III, llamado “Modificación de las Modalidades Insostenibles de Consumo y Producción”. En términos generales, se insta a promover la adopción de planes a 10 años que permitan acelerar tal cambio, aplicando el Principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, destacando la importancia en la transferencia de tecnología.

El Proceso de Marrakech (2003) surge de una de las medidas propuestas en el Capítulo III del Plan de Aplicación y es una “plataforma dinámica con múltiples actores que tiene como metas apoyar: 1) la implementación de proyectos y estrategias de CPS [o PyCS] y 2) la elaboración de un marco de acción global sobre el CPS –el así llamado “Marco de Programas de 10 Años” (10YFP por sus siglas en inglés)” (PNUMA, 2009b). El Proceso actuó como una iniciativa global, para la implementación de políticas y proyectos piloto sobre producción y consumo sustentable a nivel regional, nacional y local, generando aportes para el Marco Decenal desde un “enfoque participativo” y “de las bases hacia arriba”.

Para poder desarrollar y/o adaptar herramientas y metodologías de PyCS, se identificaron las prioridades de cada región y se replanteó la aplicación de las herramientas de Producción Sustentable desarrolladas durante los '80 y los '90, procurando desarrollar programas regionales y definir mecanismos de implementación a nivel regional y nacional. El PNUMA adoptó el concepto de Producción más Limpia (P+L) y comenzó a promover su aplicación, basándose especialmente los enfoques de la “Pollution Prevention” de la Agencia de Protección Ambiental de EE.UU. y de la Directiva sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación de la UE. Bajo este entorno, en América Latina se creó un órgano de apoyo técnico al Foro de Ministros de Medio Ambiente: el Consejo de Expertos de Gobiernos en Consumo y Producción Sostenibles.



La Cumbre de Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable, comúnmente conocida como Río+20, tuvo lugar en Junio de 2012 en la ciudad de Río de Janeiro. Luego de otro decenio de negociaciones, trabajos y falencias, se llega a esta nueva Cumbre con la expectativa de “obtener un compromiso político renovador a favor del desarrollo sostenible, evaluando los avances logrados hasta el momento [...] y haciendo frente a las dificultades que están surgiendo”¹⁴. Dentro de esta revisión, la Cumbre tuvo dos temas centrales a tratar:

- El fortalecimiento del marco institucional para el desarrollo sostenible.
- La economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y de la erradicación de la pobreza (dentro del cual se desarrollan los programas de PyCS).

En lo que respecta al fortalecimiento institucional para el desarrollo sostenible, la gobernanza en temas ambientales fue considerada como uno de los factores fundamentales para llegar al desarrollo sustentable. De esta manera, se intentó reforzarla, tanto en dentro del sistema de Naciones Unidas, así como en las estructuras regionales, nacionales y locales. Este fortalecimiento implicaría superar la fragmentación institucional que existe actualmente y

¹⁴ Resolución A/RES/64236 de las Naciones Unidas, art. 20, 2009.

desarrollar una autoridad ambiental internacional, con capacidad de exigir la rendición de cuentas, ante la falta de aplicación de políticas ambientales y sociales.

En cuanto a la Economía Verde, siguiendo la definición de la CEPAL, ésta podría ser entendida (en el marco del desarrollo sostenible) por oposición al concepto de Economía Marrón. La Economía Marrón es aquella que se enfoca en la producción para el crecimiento económico, sin tener en cuenta el daño social y ambiental que su producción pueda generar (CEPAL, 2011). Los riesgos ambientales asociados a la explotación de la Naturaleza no son dimensionados; las decisiones se toman en base al retorno sobre la inversión de cada proyecto. Así, se contamina el medio con emisiones y vertidos de residuos escasamente tratados o tóxicos, se explotan los recursos naturales (agua, energía, materias primas, etc.), se utilizan energías no renovables y no se respeta y/o considera a la comunidad que interactúa con las empresas productoras, tanto por aquellas cuestiones sanitarias asociadas a la producción, como por las condiciones que enfrentan los trabajadores.

Sin embargo, el concepto de Economía Verde ha dado lugar a un gran debate en torno a la magnitud del cambio que es necesario, que está centrado principalmente en la disyuntiva de mantener, o no, el crecimiento económico como objetivo de desarrollo. En el siguiente apartado, serán presentadas las principales posturas en torno a esta cuestión.

En los años que antecedieron a Río+20, las diferentes partes interesadas a nivel mundial, analizaron los temas centrales que serían tratados en la cumbre. Este debate cobró una gran relevancia a nivel mundial, y su tratamiento se profundizó en el entorno académico, dentro de las administraciones públicas y al interno de los movimientos sociales, las ONG y las empresas. Así, al momento de la celebración de la cumbre, en 2012, se dieron tres ámbitos de debate diferentes, que funcionaron casi de forma paralela:

- ❖ **Cumbre Oficial:** convocada por Naciones Unidas bajo el nombre de “Cumbre de Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable”, tuvo lugar del 20 al 22 de Junio, y contó con la participación de representantes de 193 países.
- ❖ **“Cumbre de los Pueblos”:** en la que participaron mayormente organizaciones de la sociedad civil, ONG, grupos ambientalistas, académicos y movimientos sociales y se desarrolló del 13 al 23 de Junio.
- ❖ **Fórum Empresarial Río+20:** realizado entre el 15 y el 21 de Junio y participaron representantes de las diversas empresas, autoridades gubernamentales y académicos.

El resultado de la Cumbre Oficial fue avanzar con la transición gradual hacia una economía más sustentable, la “economía verde”. Al igual que en las instancias previas, se resaltó la necesidad de “lograr cambios fundamentales en la manera en que las sociedades consumen y producen para lograr el Desarrollo Sostenible mundial” (Brundtland, 1987), pero no se asumieron compromisos concretos en ningún área. Esos puntos fueron sintetizados en la declaración final, llamada “El Futuro que queremos”, un documento laxo donde se esbozaron metas ambiguas y no se impulsaron acciones concretas para lograr el consenso.

En el párrafo 226 de la Declaración de la Cumbre adopta un Marco Decenal de Programas de Consumo y Producción Sostenibles (10 *YFP*, por su sigla en inglés) con el objeto de “acelerar el cambio hacia patrones de consumo y producción sostenibles” (PNUMA, 2012). Entre sus postulados se encuentran: la concientización e información del consumidor, las compras públicas sustentables y la promoción de enfoques de ciclo de vida de producto y de eficiencia de recursos.

La Cumbre de los Pueblos entendió los resultados de la cumbre oficial como un fracaso y sintetizó los principales ejes temáticos discutidos y sus conclusiones en la Declaración Final de la Cúpula de los Pueblos. Dicho documento fue entregado al Secretario General de la ONU, Ban ki-Moon, a fin de manifestar su posición. En la Declaración se sostiene que hubo “retrocesos significativos en relación a los derechos humanos ya reconocidos”, y que “Río+20 repite el libreto de las falsas soluciones defendidas por los mismos actores que provocaron la crisis global”¹⁵.

Los temas centrales del Fórum Empresarial fueron la Economía Verde, la Educación para la Transición y la Gobernanza Socio-ambiental. Además de debatirse los temas que hacen al desarrollo sostenible bajo las consignas mencionadas, las actividades realizadas comprendieron la presentación de casos exitosos de Responsabilidad Social Empresaria (RSE), de herramientas PyCS y de generación de empleos “verdes”.

En resumen, podría decirse que continúa existiendo consenso en que es necesario cambiar el rumbo del desarrollo hacia un modelo más sustentable. Para ello, debemos modificar los estándares de producción y consumo, reducir el uso de energías no renovables e incrementar el de energías limpias, y generar un marco internacional de gobernanza en cuestiones ambientales. No obstante, las diferentes visiones sobre cómo encarar esta transición, así como la profundidad del cambio que se requiere, terminaron arrojando escasos resultados concretos y pocos compromisos asumidos.

1.2.2. El debate en torno a la Economía Verde

Según el PNUMA, la Economía Verde es aquella que “debe mejorar el bienestar del ser humano y la equidad social, a la vez que reduce significativamente los riesgos ambientales y las escaseces ecológicas. En su forma más básica, una economía verde sería aquella que tiene bajas emisiones de carbono, utiliza los recursos de forma eficiente y es socialmente incluyente” (PNUMA, 2011). A la vez, resalta que para impulsar la transición hacia un nuevo paradigma de desarrollo, los responsables de la formulación de políticas de cada país, deben crear un marco normativo que:

- a) Permita mejorar la sustentabilidad en sectores clave, por medio de un cambio en la inversión pública y privada;
- b) Ayude a reducir la pobreza, promoviendo prácticas sustentables en sectores importantes para la región (como son la agricultura, silvicultura, agua dulce, pesca y energía);

¹⁵ *Declaración Final de la Cumbre de los Pueblos en la Río+20*. Río de Janeiro, 2012.

- c) Incentive la internalización de las externalidades y la eliminación de los subsidios “perjudiciales para el medio ambiente”, mediante incentivos basados en el mercado y las compras públicas sustentables.¹⁶

En resumen, acorde a esta visión, la transición hacia una Economía Verde permitiría aumentar los ingresos, generar nuevos empleos (contribuyendo a la erradicación de la pobreza) y conservar los bienes comunes ecológicos. A largo plazo, la reconversión de la economía no funcionaría como un limitante del crecimiento económico, sino que por el contrario, lo potenciaría.

Algunas ONG, académicos y grupos ambientalistas afirman que la Economía Verde no representa un cambio suficiente, ya que debe romperse el paradigma del crecimiento económico. Así, proponen la aplicación de un concepto superador: la Economía Ecológica, que puede ser definida como la ciencia de la gestión de la sostenibilidad. Es un campo de estudios transdisciplinar, que trasciende las limitaciones de los enfoques de la economía y la ecología, abordando las interacciones entre la sociedad y la naturaleza, en la búsqueda de nuevas formas de convivencia con el medio ambiente (Pengue, 2008).

La Economía Ecológica se basa en la dependencia que tienen los sistemas económicos de los ecosistemas, y subraya la existencia de límites al crecimiento material y problemas ambientales críticos. De esta forma, se abandona el supuesto del mercado como regulador de las interacciones entre la sociedad y la naturaleza, y éste pasa a ser visto un instrumento para obtener soluciones que se adapten a objetivos socialmente acordados. Es decir, la economía funcionaría como un mecanismo para alcanzar las metas sociales, que permitan lograr un desarrollo humano equitativo y ambientalmente sustentable (Pengue, 2008).

Durante los trabajos de preparación para Río+20, la UE también utilizó el término Economía Ecológica para referirse a un modelo que promueva el Desarrollo Sustentable. Sin embargo, la interpretación del concepto de la UE, difiere de los supuestos contemplados en la definición anterior. Como lo demuestra la Comunicación de la Comisión Europea de Junio de 2011, la considera “una economía que pueda garantizar el crecimiento y el desarrollo, y que, al mismo tiempo, mejore el bienestar humano, proporcione empleos dignos, reduzca las desigualdades, trate de resolver la pobreza y conserve el capital natural del que todos dependemos” (UE, 2011). Luego, alineándose con la terminología adoptada por el PNUMA esta expresión fue reemplazada por Economía Verde.



¹⁶ *Ibíd.*

Por otra parte, la OCDE acuñó el término Crecimiento Verde, reconociendo que “lo verde y el crecimiento pueden ir de la mano”. Con este concepto se busca continuar el modelo de crecimiento y desarrollo económico, pero combinándolo con políticas ambientales y económicas, que aseguren “que los bienes naturales continúen proporcionando los recursos y los servicios ambientales de los cuales depende nuestro bienestar” (OCDE, 2011). Sostiene que es necesario que se plantee un nuevo marco de referencia para el crecimiento, donde se establezcan incentivos o instituciones enfocadas en aumentar el bienestar. A tal fin, propone reorientar los postulados que caracterizaron el desarrollo de las últimas décadas hacia la sustentabilidad: productividad, innovación, nuevos mercados, estabilidad macroeconómica y confianza (mayor previsibilidad y estabilidad para la inversión privada). Tanto la UE, como la OCDE, mantienen como pilares del desarrollo al crecimiento económico y la inversión privada, enfatizando la importancia de considerar la sustentabilidad en este proceso.

1.2.3. Divergencias entre Países en Desarrollo y Países Desarrollados

Desde 1972 hasta la actualidad, los países desarrollados (PD) y los países en desarrollo (PED) fueron adoptando posturas divergentes en relación al tratamiento de los problemas ambientales y el desarrollo. Tales divergencias, sumadas a la falta de ejecución de las medidas acordadas, han dificultado y demorado enormemente el avance hacia modelos más sostenibles. Primero, la publicación de las conclusiones del Informe Meadows, instauró en los PED los primeros debates en torno a los “límites ecológicos al crecimiento”; y éstos, lo entendieron como una limitación a sus opciones de desarrollo. Por ello, en la Declaración Final de la Conferencia de Estocolmo -de 1972-, junto con las medidas de protección del medio ambiente, se reconoce la necesidad de promover medidas para acelerar el proceso de desarrollo industrial de los éstos y reducir de la brecha que los separa de los desarrollados.

Más tarde, **en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, se consagra formalmente el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”** con el siguiente texto:

“Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.” (Principio 7°)

Este principio ha funcionado como base de las argumentaciones y de la visión de los países en desarrollo en las negociaciones que se dieron a partir de 1992, especialmente en Cumbre de Johannesburgo. A pesar de ser un argumento comúnmente aceptado y jurídicamente válido, debe reconocerse que en diversas ocasiones éste ha sido usado como estrategia para relegar la responsabilidad e iniciativa del cambio en los países desarrollados, justificando cierta inacción de los PED.

Por otra parte, la distinción entre ambos fue profundizada en las negociaciones sobre cambio climático donde, bajo el paraguas del principio “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, se distinguieron cuatro tipos de países con diferentes responsabilidades y obligaciones:

- ❖ Anexo 1: Incluye a los países industrializados, miembros de la OCDE, y a los países con economías en transición del este Europeo, quienes tendrían la obligación de disminuir sus emisiones.
- ❖ Anexo 2: Países de la OCDE exclusivamente, quienes también debían proveer recursos financieros a los países en desarrollo.
- ❖ No Anexo 1: por exclusión, abarca a la mayoría de los países en desarrollo.
- ❖ PMA (Países Menos Adelantados): países con limitada capacidad de responder y adaptarse a los efectos del cambio climático.

Según Honty, la distinción entre países según su grado de desarrollo resulta insuficiente para analizar el estancamiento de las negociaciones internacionales sobre cambio climático. Dentro de cada categoría, pero especialmente entre los PED (No Anexo 1), existen agrupamientos de países donde pueden encontrarse grandes asimetrías, en cuanto a las emisiones o a la capacidad de reducir sus emisiones. Uno de los grupos con mayores diferencias es el “G77 y China”, que representa a los 130 países considerados “en desarrollo”. En este grupo pueden encontrarse países de altas emisiones, como por ejemplo China; países con elevados ingresos, pero dependientes del petróleo, como Arabia Saudita; y países de menor grado de desarrollo relativo y muy vulnerables al cambio climático, como Bangladesh (Honty, 2011).



Habiendo transcurrido veinte años desde la firma de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, los avances en las reducciones de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) fueron escasos e inconstantes. Sin embargo, las negociaciones que se dieron en este ámbito contribuyeron a instaurar diferentes argumentos y cuestionamientos sobre las diferencias y las responsabilidades que caben a cada país en función de su grado de desarrollo.

Uno de los argumentos más destacables es el de la responsabilidad de los PD por las emisiones históricas. “La responsabilidad en el cambio climático no se evalúa tanto por las emisiones actuales sino por las históricas, pues es consecuencia de la acumulación de los GEI emitidos durante años” (Honty, 2011). Bajo el argumento de la responsabilidad histórica, se considera que los éstos deberían hacer un esfuerzo mayor, tanto en la reducción de sus propias emisiones como en la “compensación”¹⁷ a los PED. No obstante, Honty sostiene que hay un problema de “imposibilidad de justicia”; dado que **no hay posibilidades físicas de**

¹⁷ Los países en desarrollo exigen transferencias de recursos financieros y tecnología a los PD, para facilitar su adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

que los PED tengan un crecimiento similar al de los PD; el planeta no lo toleraría. Es necesario que se modifique el modelo de desarrollo y se abandone el crecimiento económico como fin último.

En nuestra región, se creó el Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y Caribe, como una instancia política dedicada a consolidar posiciones políticas y respuestas a nivel regional en temas medioambientales, en pos de alinear las agendas regionales y multilaterales. Sin embargo, los debates del Foro tuvieron poca injerencia en las posiciones finales frente a las negociaciones internacionales, ya que éstas son definidas por las cancillerías de cada país, con apoyo de otros ministerios (mayormente economía, industria y agricultura).

En las reuniones preparativas para la Cumbre de Johannesburgo, fue aprobada la creación de la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (ILAC). Si bien esta Iniciativa tenía el objetivo de representar en la Cumbre la visión de la región, y lograr compromisos en relación al Plan de Implementación de Johannesburgo y a las Metas de Desarrollo del Milenio, sólo pudieron acordar la importancia de resaltar el Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas en la Cumbre.

Según Gudynas, la preparación de los países sudamericanos previa a la cumbre de Río+20 fue escasa y no les permitió coordinar sus posiciones, siquiera dentro de los dos bloques subregionales. Aún con divergencias y diferentes, **los países del MERCOSUR criticaron la Economía Verde, entendiéndola como una vía de los países desarrollados para imponer medidas proteccionistas o para venderle tecnología “verde” a los PED** (Gudynas, 2012). No obstante, éstos no propusieron alternativas que superaran las mencionadas falencias de este enfoque; mientras que el modelo de desarrollo de los EE.PP. continúa presentando grandes carencias en términos de sustentabilidad, especialmente en función de la elevada participación de bienes primarios en las exportaciones regionales y su carácter de economía de enclave¹⁸.

1.2.4. Educación para el Desarrollo Sostenible

La UNESCO sostiene que **la Educación para el Desarrollo Sostenible (EDS) “prepara a todas las personas, independientemente de su profesión y condición social, para planificar, enfrentar y resolver las amenazas que pesan sobre la sostenibilidad de nuestro planeta”** (UNESCO, 2006). Esta definición implica una ruptura con el paradigma de enseñanza que actualmente reproducen la mayoría de los sistemas de educación formal en Sudamérica e implica dejar de “enseñar para adaptarnos y reproducir” y pasar a “enseñarnos a transformar”.

¹⁸ En base a un estudio de la CEPAL de 2006, el Informe GEO MERCOSUR sostiene que “la importancia [de las exportaciones] para las economías nacionales es indudable, pero también son relevantes sus implicancias ambientales. En las exportaciones de estos países se estima que al menos el 60,5% corresponden a bienes primarios”. (CLAES; PNUMA, 2008.)

La Educación Ambiental precede a este concepto y abarca tanto cuestiones medioambientales como derechos humanos, resolución de conflictos, gobernabilidad, economía, arte y cultura. La EDS, por su parte, se presenta como un enfoque actual, dinámico y multidisciplinario que pretende una reforma educativa para enseñar y difundir estos conceptos en todas las etapas de la vida humana. Siguiendo la terminología usada por el sistema de Naciones Unidas, en la presente investigación se utilizará el término EDS, pero se considerará a la Educación Ambiental como sinónimo.

Existen diferentes definiciones de la EDS; a continuación se presenta la del Decenio de las Naciones Unidas de la Educación con miras al Desarrollo Sostenible (DEDS)¹⁹, adoptada por medio del en el Plan de Aplicación Internacional (UNESCO, 2006):

La EDS “señala que este concepto es dinámico y debe ser contextualizado de acuerdo a las características propias de cada localidad, país, subregión o región que se trate” y la define como “un proceso de aprendizaje (o concepción pedagógica) basado en los ideales y principios en que se apoya la sostenibilidad y relacionado con todos los tipos y niveles de educación. Ella propicia cinco tipos fundamentales de aprendizaje para suministrar educación de calidad y promover el desarrollo humano sostenible: aprender a conocer, aprender a ser, aprender a vivir juntos, aprender a hacer y aprender a transformarse a sí mismo y a la sociedad.”

Hubo otros antecedentes que precedieron la DEDS y ya remarcaban la importancia de la Educación para el Desarrollo Sustentable. Uno de los más destacables fue en la Declaración de Johannesburgo, donde se acordó “reorientar los sistemas nacionales de educación hacia una concepción de la sostenibilidad que vincula el bienestar económico con el respeto de la diversidad cultural, la Tierra y sus recursos” (UNESCO, 2006). Anteriormente, en el capítulo 36 de la Agenda 21 había sido reconocida la vinculación existente entre la educación y las diferentes áreas del Programa y fue formulada una propuesta de carácter general sobre el tema llamada “Reorientación de la educación hacia el desarrollo sostenible”²⁰.

Así, este enfoque propone “desarrollar conocimientos, habilidades y actitudes que permitan a los ciudadanos y comunidades ser protagonistas del cambio hacia comportamientos de consumo sostenibles”, con la finalidad de suplir las necesidades básicas de la comunidad global y mejorar su calidad de vida, evitando el uso ineficiente de recursos y la degradación ambiental (PNUMA, 2010). Para lograrlo, se aspira a incorporar esta concepción en las diferentes instancias de educación (formal, informal y permanente) a lo largo de toda la vida de las personas, brindando información y conocimiento sobre el impacto social y medioambiental de las acciones humanas, ofreciendo alternativas e incentivando el desarrollo de opciones adaptadas a las realidades locales.

¹⁹ El DEDS fue proclamado en Diciembre de 2002 por la AGNU, para desarrollarse entre 2005 y 2014. Es una iniciativa para promover, fortalecer y difundir acciones y programas de EDS. En el año 2006 fue presentado un Plan de Aplicación Internacional, de carácter general, para todos los interesados en participar de la iniciativa.

²⁰ *Agenda 21*. Apartado 36.2. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 1992.

Todavía no se llegó a desarrollar el enfoque holístico de EDS acordado en Johannesburgo 2002; se han incorporado contenidos en diversas instancias educativas, pero muchas veces se presentan fragmentados o con falencias didácticas e incluso conceptuales. Debe hacerse hincapié en la coordinación e implementación general de este tipo de programas, sea a nivel nacional o regional, fomentando la toma de conciencia sobre la injerencia que cada persona tiene en el desarrollo social, la protección del medio ambiente y el uso responsable de los recursos. Esto “implica facilitar oportunidades de aprendizaje sobre los sistemas y procesos ligados al consumo”; “reaprender y reorganizar la información en contextos más amplios”; y “considerar el valor de la prosperidad material e inmaterial y el significativo sentido del servicio a los demás” (PNUMA, 2010).

En los países de América Latina se han desarrollado diversas iniciativas que buscaban incorporar la EDS en las políticas públicas educativas. Desde los años '90 países como Brasil, Ecuador y Perú (entre otros) han liderado el desarrollo de Planes, Estrategias o Programas de Educación Ambiental de carácter nacional y subnacional. Brasil, en particular, implementó en el año 1999 una Política Nacional de Educación Ambiental, que exigía la elaboración de un Programa Nacional de Educación Ambiental (ProNEA), en vigencia desde el 2004. Argentina y Uruguay, también cuentan con programas de este tipo, pero desarrollados en la última década: la Estrategia Nacional de Educación Ambiental (2008) y la Red de Educación Ambiental para el Desarrollo Humano Sustentable (2005), respectivamente. Paraguay todavía no posee un plan o estrategia nacional en este aspecto, aunque –como se verá en el apartado 1.2.4.2- cuenta con una importante estrategia binacional, impulsada por la hidroeléctrica Itaipú.

La declaración del DEDS del 2002 ha incentivado el fortalecimiento y la difusión de proyectos regionales o sub-regionales para impulsar la aplicación de la EDS. Se destacan la Estrategia Regional: Construyendo una Educación para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, el Plan Latinoamericano y del Caribe de Educación Ambiental (PLACEA) y el Plan Andino-Amazónico de Comunicación y Educación Ambiental (PANACEA). Por otra parte, también se desarrollaron diversas estrategias bi o plurinacionales, muchas de ellas ligadas a gestión de cuencas.

En la subregión MERCOSUR también fue contemplada la aplicación de la Educación Ambiental para en el análisis de los problemas ambientales de la subregión. El ítem “L” del artículo sexto del Acuerdo Marco (2002) dispone que los Estados Parte deberán cooperar en la implementación de acciones destinadas a “promover la educación ambiental formal y no formal y fomentar conocimientos, hábitos de conducta e integración de valores orientados a las transformaciones necesarias para alcanzar el desarrollo sustentable en el ámbito del MERCOSUR”²¹

Por último, se considera que las estrategias sub-nacionales o “de cuenca” poseen una lógica diferente a los programas nacionales ya que están orientadas a comunidades específicas con problemáticas bien identificadas. En contrapartida, la implementación de estrategias

²¹ Decisión del CMC del MERCOSUR N° 02/01.

nacionales o regionales puede verse dificultada, por estar orientadas a vastos territorios que presentan enormes asimetrías sociales y ambientales. Se han seleccionado dos casos relacionados con la gestión de cuenca, en los que se aplican programas de Educación Ambiental, para ejemplificar la importancia otorgada a este componente y las herramientas de aplicación utilizadas.

1.2.4.1. Programa Estratégico de Acción: Cuenca Binacional Río Bermejo

El PEA Bermejo es una estrategia binacional desarrollada por Argentina y Bolivia, desde el año 2001, que procura fomentar el desarrollo sustentable en la Cuenca del Río Bermejo. El Programa se basa



en siete objetivos específicos, entre los cuales se desatacan: incorporar “las cuestiones ambientales en las políticas y programas de desarrollo de las distintas jurisdicciones”; instaurar “mecanismos de articulación y coordinación regional y de participación y consulta pública”; prevenir y solucionar “el uso no sustentable y la degradación ambiental de los recursos naturales”; y estimular la “adopción de prácticas de manejo sustentable de los recursos naturales”²².

Es ejecutado por la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija (COBINABE) y se divide en cuatro áreas de acción estratégica. Una de éstas es la Protección y Rehabilitación Ambiental, dentro de la cual se ejecuta el Programa de Educación Ambiental con el objetivo de “facilitar el acceso apropiado a la información sobre agua y recursos naturales que faciliten la participación de actores sociales informados en la gestión de los recursos”²³.

El Programa consideró a la educación ambiental como “un elemento clave de apoyo a los programas sostenibles de protección y rehabilitación del medio ambiente y de promoción del desarrollo económico”, lo que llevó a que se busque mejorar las oportunidades educativas de las comunidades de la cuenca y potenciar la conciencia ambiental de éstas. Mediante de la incorporación de conceptos de desarrollo sostenible y conservación del medio ambiente en los contenidos curriculares básicos del sistema de enseñanza, se pretende incorporar el concepto del desarrollo sostenible en el sistema educativo de los distritos y provincias que componen la cuenca.

El factor más destacable de los programas de Educación Ambiental del PEA Bermejo es que se basa en trabajar **“en y desde” la escuela**, al considerar que a través de ella se pueden producir soluciones alternativas a las problemáticas actuales y promover la integridad de la acción humana, socio-comunitaria y socio-política, procurando lograr una sociedad más equitativa y solidaria. Así, desarrollan cursos de formación de formadores, de capacitación de docentes, y también, se elaboran y distribuyen materiales de comunicación sobre la temática.

²² Fuente: Sitio web COBINABE.

²³ *Ibíd.*

Este Programa ha tenido una gran difusión, llegando a abarcar a más de 500 escuelas de la región y velando por la generación de una cultura comunitaria respetuosa con el ambiente, capaz de producir conocimiento aplicable y mejorar la calidad de vida de las comunidades involucradas. Se espera también que ayude a fortalecer la identidad de cuenca y aumente el arraigo de las comunidades involucradas frente a la posibilidad de desarrollo productivo y social en la región.

1.2.4.2. Estrategia Cultivando Agua Buena

Asimismo, resulta interesante observar el programa de educación ambiental desarrollado por la hidroeléctrica binacional Itaipú, como otro ejemplo de buenas prácticas en la materia. En el marco de su estrategia Cultivando Agua Buena, o **Cultivando Água Boa**, pretende mejorar la sustentabilidad de las comunidades relacionadas con la cuenca de una manera holística, bajo la consigna de lograr una contribución local para enfrentar el cambio climático y sus efectos. Plantea la necesidad de alcanzar una “nueva forma de vida con la naturaleza que se asiente en una producción sustentable y un consumo responsable” (ITAIPU, 2012).



Para lograr que las comunidades se relacionen bajo este nuevo paradigma medioambiental, considera a la educación ambiental como motor del cambio y procura sensibilizar, inculcar valores sociales y ambientales, generar una ética ciudadana y comprometer a los actores involucrados, especialmente a las comunidades de la región. A tal fin, desarrolla actividades de educación ambiental, tanto en la red de enseñanza formal, como en las empresas de la zona. A la vez, éstas son complementadas por programas de formación de formadores en temas ambientales, que permitirán “auto-educar” dentro de las comunidades y construir otro rol para la educación en éstas. Se espera que una vez logrado el compromiso de los actores involucrados, se genere una conciencia de interdependencia con el medio ambiente, que permita cambiar el paradigma de desarrollo de la cuenca.

1.3. Conceptualización de la Producción y el Consumo Sostenible

En términos económicos, la producción y el consumo operan como fuerzas interdependientes en el equilibrio de mercado. La lógica del sistema capitalista está basada en la relación existente entre éstas, representándolas como oferta y demanda. El desarrollo humano está íntimamente relacionado con la satisfacción de necesidades y, bajo este marco, es representado por el consumo (sea individual, colectivo o público); mientras que la producción, debería responder y ajustarse a ello. Sin embargo, **el equilibrio de mercado no ha dejado de ser un concepto económico y, en los modelos de desarrollo de la actualidad, priman la inestabilidad y las inequidades, a expensas de un daño ambiental sin precedentes.** Alcanzar modalidades de producción y consumo sostenibles, requiere cambios en ambas perspectivas.

De esta manera, el consumo integra la demanda final de bienes y servicios destinados a la satisfacción de necesidades. Pero desde una perspectiva ambiental, éste también puede ser entendido como la cantidad de recursos extraídos de la biósfera. Como sostiene Diego Maserá, el factor crítico que determina la sustentabilidad del acto, no es el consumo en sí, sino la cantidad de recursos utilizados que ocasiona²⁴; y aclara:

“Es necesario distinguir entre consumo de bienes y servicios para cubrir necesidades actuales y el consumo de recursos. El consumo de recursos se refiere a la cantidad en que se utilizan materiales y energía, y en la capacidad de asimilación del ambiente para absorber estos desperdicios. La manera en que utilizamos los recursos [...] en el acto de consumo depende de la proporción entre el uso de los recursos, la producción y el consumo” (Maserá, 2001).

El consumo sustentable procura satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras, mientras el daño ambiental y los riesgos para la salud humana son reducidos. Para lograrlo, deben integrarse una serie de componentes, entre los que se destacan: satisfacción de necesidades; mejora de la calidad de vida; eficiencia en el uso de los recursos; incremento de la participación de las energías renovables; reducción de desperdicios; adopción de una perspectiva de ciclo de vida; y consideración de la equidad.

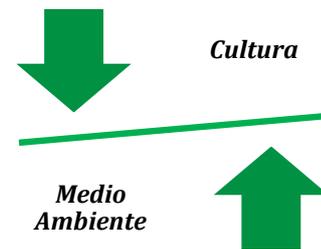
A la vez, la producción sustentable responde a la necesidad de reducir estos impactos, por medio de la aplicación de mejoras en los procesos productivos y en el diseño de los productos. Pretende optimizar el desempeño ambiental de sectores clave de la economía -tales como la energía, industria y transporte-, ofreciendo los mismos bienes y servicios, o incluso más y mejores. Existen diferentes enfoques para abordar estas reformas, éstos conllevan desde la optimización de los procesos productivos, hasta un análisis completo del ciclo de vida del producto, que considera los impactos asociados a éste, desde el origen (insumos y/o materias primas) hasta su disposición final (PNUMA, 2009a).

La cultura subyace a los hábitos de producción y consumo, ya que determina los valores por medio de las cuales las sociedades se rigen. “A través de ella el hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevas significaciones, y crea obras que lo trascienden” (UNESCO, 1982). Asimismo, la cultura determina el vínculo del hombre con la Naturaleza y condiciona el grado de “ambientalidad” de sus acciones; sin embargo, los valores que la afectan son definidos -al menos en parte- por el modo de producción

“El concepto de sustentabilidad promueve una nueva alianza naturaleza-cultura fundando una nueva economía, reorientando los potenciales de la ciencia y la tecnología, y construyendo una nueva cultura política fundada en una ética de la sustentabilidad –en valores, creencias, sentimientos y saberes– que renuevan los sentidos existenciales, los mundos de vida y las formas de habitar el planeta Tierra” (PNUMA-Consejo de la Tierra, 2002).

²⁴ Si la proporción en la que se utilizan los recursos disminuyera a una tasa superior a la del aumento del consumo, el efecto neto podría ser una mejora de la sustentabilidad. Es decir, la satisfacción de las necesidades humanas podría mantenerse -o incluso aumentar- reduciendo su impacto ambiental.

adoptado. Es decir, **la cultura precede al modo de producción, pero el modo de producción influye en la cultura y así, en los valores rectores de ésta, que determinan la relación del hombre con el medio ambiente.**



Es necesario un cambio en la cultura ambiental, que permita que tanto los productores (oferentes) como los consumidores (demandantes) asuman su responsabilidad y modifiquen sus modalidades de producción y consumo, en pos de encaminar el desarrollo hacia la sustentabilidad. Cabe a cada persona cuestionarse la forma en que se relaciona con el ambiente y los efectos de sus acciones sobre éste, así como tomar medidas para mitigar los daños. En este sentido, la incorporación de la EDS -en las diferentes instancias de educación formal e informal- constituye un elemento clave para fomentar la incorporación de criterios ambientales y sociales en las decisiones de consumo. La formación de individuos responsables y conscientes de su impacto en el entorno, apoyada por mecanismos de defensa e información al consumidor confiables y efectivos, permite empoderarlos para adoptar comportamientos de consumo sustentable.

Afrontar esta transición representa un desafío político que se manifiesta "a nivel micro, en la democratización de la sociedad, y a nivel macro, en la democratización del Estado. El primer objetivo supone el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones sociales y comunitarias, el acceso a la información de todos los ciudadanos en términos ambientales, y la capacitación para la toma de decisiones. El segundo se logra a través del control ciudadano del Estado y la incorporación del concepto de responsabilidad política en la actividad pública" (Durán, 2010).

Es función del Estado impulsar este proceso, promoviendo la incorporación del concepto EDS y difundiendo comportamientos de consumo sustentable. En estos términos, una población exigente generaría un incremento en la demanda de productos sustentables y, consecuentemente, impulsaría su oferta. El mercado se desarrollaría siguiendo un ciclo virtuoso tendiente a la sostenibilidad.

No obstante, este proceso requiere tiempo y de la construcción de alianzas entre diferentes grupos sociales para acompañar la iniciativa gubernamental. Todos los actores involucrados tienen posibilidades de influir, y son responsables -en mayor o menor medida- por los impactos ambientales de la producción y el consumo. A los fines de la presente investigación, éstos son agrupados en cuatro categorías: sector industrial, gobierno, sociedad civil y trabajadores:

Sociedad Civil

- La sociedad civil incluye tanto a los individuos que la componen, hasta las formas en que éstos se organizan (OSC, cooperativas, ONG, etc.); en todos los casos, su accionar influye sobre el medio ambiente y, dentro de la lógica capitalista, este impacto está representado por el consumo. “**La población y el consumo son dos elementos interactivos en el impacto del hombre sobre el medio ambiente**” (Maser, 2001). El incremento poblacional trae aparejado un aumento en los niveles de consumo que, junto con consumo per cápita de los habitantes, determina el impacto sobre el ambiente.
- El acto de consumir conlleva una responsabilidad moral y política para quien lo realiza. Sin embargo, su poder de acción colectivo se ve limitado principalmente por dos aspectos: en primer lugar, no existe hasta el momento un grado de conciencia ambiental que haya llegado a manifestarse en cambios en los hábitos de consumo de los consumidores de la región; y, en segundo lugar, los consumidores son un grupo heterogéneo, que generalmente se presenta atomizado, lo que dificulta la capacidad de ejercer el poder colectivo que éstos poseen y no llega a impactar directamente en la producción.

Trabajadores

- Los trabajadores, representados por sus agrupaciones sindicales, interactúan con el sector industrial y el gubernamental en el desarrollo del proceso productivo y generan los ingresos que luego utilizarán en sus actos de consumo. La forma en que realizan su actividad puede afectar la calidad ambiental del producto final (consumo de agua, de energía, disposición de residuos, etc.), aunque claramente su accionar está supeditado a las posibilidades y tecnología ofrecidas por la empresa. Asimismo, la sustitución de productos o las modificaciones que se realicen en los procesos -asociados a la PyCS-, pueden disminuir los niveles de empleo o generar una pérdida de bienestar en algunos sectores de la producción.
- Desde esta posición, fue desarrollado el concepto de “**Transición Justa**” que aboga por la coexistencia de una economía sana, trabajo sostenido y cuidado del medio ambiente. Contempla el desarrollo de un entorno participativo, con visión de largo plazo, que esté orientado a alcanzar el desarrollo sostenible, el crecimiento económico y la justicia social. Esto implica principalmente que los sindicatos sean incluidos en las decisiones de adaptación y mitigación del cambio climático, sin subestimar el impacto de éstas sobre el sector trabajo; el desarrollo de políticas de acompañamiento para las comunidades en el proceso; destinar inversiones hacia proyectos generadores de empleos verdes y decentes; y facilitar la transición hacia este tipo de empleos por medio de educación y formación de los trabajadores en tecnologías más respetuosas del medio ambiente.
- La Confederación Sindical Internacional (CSI) –principal organización sindical internacional que representa los intereses de los trabajadores y trabajadoras del mundo-, junto con la *Trade Union Advisory Committee (TUAC) to the OECD*, han sido los grandes impulsores de este principio. En sus palabras: “la transición o reconversión justa es un instrumento conceptual que el movimiento sindical comparte con la comunidad internacional y cuya finalidad es facilitar la transición hacia una sociedad más sostenible así como cifrar la esperanza en la capacidad de una “economía verde” para mantener empleos y medios de vida decentes para todos” (Fuente: Sitio web CSI).

Sector Industrial

- El sector industrial es el principal responsable del impacto de la producción sobre el medio ambiente, no sólo por ser quien produce los bienes, sino también por ser responsable por la modificación y valoración de los hábitos de consumo en la población. Los niveles de consumo deben reducirse y orientarse hacia productos más sustentables: *“las empresas temen perder sus mercados, cuando en realidad el crecimiento sustentable representará nuevas oportunidades de negocio. El uso de herramientas como el análisis de ciclos de vida y las etiquetas ecológicas deberán ayudar a identificar tales oportunidades”* (Masera, 2001).
- Aunque ha incrementado la consideración de elementos sociales y ambientales en las decisiones empresariales, hasta el momento pocas industrias han asumido el impacto social y ambiental de su producción. Las empresas deberían **internalizar los costos ambientales** de su producción, mejorar la información socio-ambiental que ofrecen a los consumidores y accionistas y desarrollar innovaciones en el uso de recursos, los procesos productivos y la durabilidad de los bienes, que permitan disminuir el impacto negativo de su proceso productivo.

Gobierno

- Los gobiernos deben **liderar la transición** hacia patrones más sustentables de producción y consumo. Por una parte, pueden incorporar una perspectiva integrada en la creación de políticas públicas que incluyan elementos legales, ambientales, sociales y económicos, de manera que se apoyen alternativas más limpias y eficientes en el uso de recursos y se reduzca la generación de desperdicios. Asimismo, su papel es clave en el desarrollo, adopción y transferencia de tecnologías más limpias.
- Por otra parte, siendo que el consumo estatal representa más del 15% del PBI en los países occidentales (Masera, 2001), puede promoverse el cambio por medio de la adopción y difusión de programas de consumo sustentable en las compras gubernamentales, aplicando criterios ambientales en los procesos de licitación. Así, se generaría una demanda de productos más limpios que podría dinamizar la reconversión productiva y ser transferida a la sociedad como ejemplo de consumo sustentable.
- El aparato gubernamental, dada su capacidad de acción sobre las diferentes instancias del circuito económico, tiene la capacidad de impulsar una reforma industrial que promueva la internalización de los costos sociales y ambientales por parte de las empresas, de manera que los productores paguen un costo más aproximado al real por su producción. Al mismo tiempo, utilizando su poder de acción sobre los precios y el fomento de la demanda de productos con menor impacto ambiental, puede impulsar en programas de educación ambiental para la sociedad e intentar direccionar el consumo hacia productos más sustentables.

Como se mencionó previamente, dentro del sistema capitalista el consumo y la producción sustentable son dos elementos interdependientes que integran una misma realidad: el mercado. A continuación, serán desagregados y analizados individualmente, si bien para lograr avanzar hacia un desarrollo sustentable, es necesario que se presenten cambios paralelos en ambos; es más, los cambios que puedan darse en uno de estos, tenderán a dinamizar los cambios en el otro y viceversa.

1.3.1. Producción Sustentable

Tanto la fabricación de bienes como la prestación de servicios genera diversas presiones sobre el medio ambiente, que abarcan desde el uso de recursos naturales y materiales peligrosos, hasta la generación de residuos y contaminantes. También influyen las

cuestiones de diseño que afectan el rendimiento y vida útil de los bienes. La producción sustentable está orientada a disminuir estos impactos, por medio de la implementación de mejoras en los productos y/o sus procesos productivos.

La Producción y el Consumo Sostenible se refiere al “uso de servicios y productos que responden a las necesidades básicas, mejoran la calidad de vida y, a la vez, minimizan el uso de recursos naturales y materiales tóxicos así como las emisiones de desechos y contaminantes durante el ciclo de vida del servicio o producto; para así no poner en peligro las necesidades de las generaciones venideras” (PNUMA - Simposio de Oslo, 1994).

Además de reducir el impacto ambiental, la aplicación de herramientas de producción sustentable incrementa la eficiencia en los procesos productivos y ofrece la oportunidad de reducir los costos asociados. De esta forma, esta perspectiva ofrece oportunidades tanto para el productor como para el bienestar de la sociedad en general. **“El objetivo fundamental del desarrollo y la implementación de medidas de PyCS y ER [Eficiencia en el Uso de los Recursos] es reducir la presión sobre los recursos naturales”** (PNUMA, 2009a).

Existen diferentes enfoques conceptuales que intentan abordar la mejora de la calidad ambiental de la producción y reducir su impacto sobre la biósfera, con el objetivo de alcanzar estándares de producción más sostenibles. Entre éstos, los más comunes son: Gestión Ambiental, Reconversión Industrial, Producción más Limpia, Desacople y Eficiencia en uso de Recursos, Eco-eficiencia, Eco-innovación, Instrumentos Económicos y Financieros, Premios y Reconocimientos (por ej., Eco-etiquetado), Evaluación de Impacto Ambiental, Análisis de Ciclo de Vida y Compras Públicas Sustentables, así como diversos Indicadores de PyCS. En términos generales, éstos se diferencian en la amplitud y profundidad del análisis que implican, y sus terminologías pueden variar de acuerdo al ámbito en que se aplican.

A continuación serán descriptos el Análisis de Ciclo de Vida de Producto y la Producción más Limpia (P+L). La selección de estas metodologías se justifica ya que -como se verá en el Capítulo 2- están estrechamente vinculadas con el instrumento objeto de la presente investigación.

1.3.1.1. Análisis de Ciclo de Vida de Producto

El Análisis de Ciclo de Vida de Producto (ACV, o LCA por su sigla en inglés) “es una metodología que intenta identificar, cuantificar y caracterizar los diferentes impactos ambientales potenciales, asociados a cada una de las etapas del ciclo de vida de un producto” (Romero Rodríguez, 2003). Surgió en los años '70, tanto en Europa como en los Estados Unidos, en el contexto de las crisis energéticas de la época, bajo la premisa de reducir el consumo de recursos. Con el paso de los años la metodología fue perfeccionándose, permitiendo evaluar el impacto del producto en distintas categorías de problemas ambientales. Más tarde, la norma ISO 14.040 ayudó a determinar la estructura de trabajo y uniformizar sus métodos, procedimientos y criterios.

Esta metodología funciona como una herramienta de gestión ambiental, por medio de la cual los productores pueden predecir y comparar los impactos ambientales de un producto “desde que nace hasta que muere”. Se analizan todas las etapas, comenzando por la extracción de las materias primas, el proceso industrial, la distribución, el uso, el reciclado (si fuese posible), hasta la disposición final, calculando las entradas de materiales, agua y energía, y las salidas de emisiones y residuos de cada etapa. La sumatoria de éstas se traduce en el efecto sobre el ambiente que tiene cada producto y permite considerar el rediseño de productos o la mejora de los procesos, buscando minimizar el consumo de materiales, agua y energía y reducir los residuos generados.



La aplicación de esta metodología sirve de base para las tomas de decisiones empresariales, porque además de alentar a la disminución del impacto ambiental de un producto, puede representar una reducción de costos a largo plazo (por incrementar la eficiencia productiva y reducir los desperdicios). Asimismo, su comunicación puede aumentar la valoración del producto de los consumidores, frente a otros de la misma categoría.

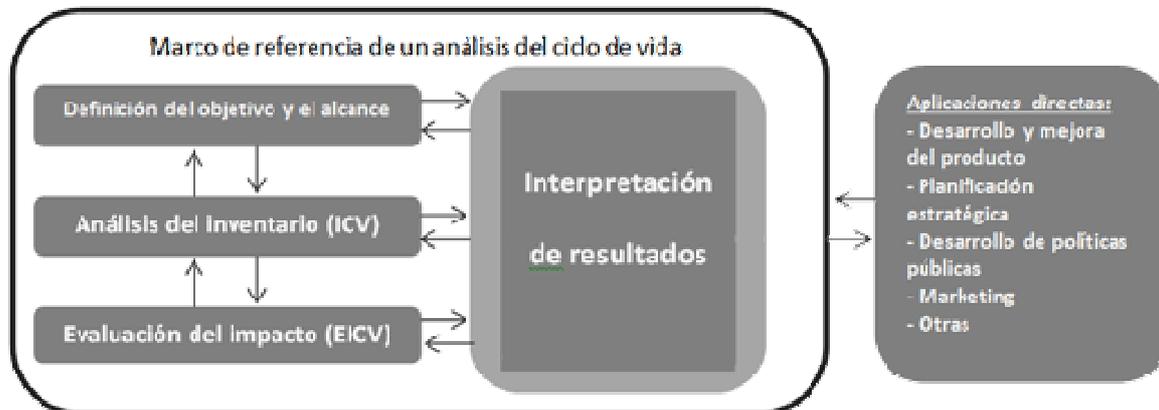
Según la norma ISO 14.040, el ACV consta de cuatro fases:

1. Definición del objetivo y alcance: se determina el nivel de sofisticación del estudio y los límites de la evaluación.
2. Análisis de inventario: se establecen las etapas del proceso bajo análisis en un diagrama de flujo y se recolecta y procesa la información de entradas y salidas de cada etapa.
3. Análisis de los impactos: se vincula el análisis de inventario con el tipo y magnitud de impacto ambiental sobre las diferentes categorías de impactos (uso del suelo, calentamiento global, adelgazamiento de la capa de ozono, etc.).
4. Interpretación: se organiza y presenta la información, se evalúan los resultados y se extraen conclusiones y recomendaciones.

Para una aplicación exitosa, el proceso debe retroalimentarse a sí mismo reformulando las hipótesis de cada etapa y repitiendo las fases dinámicas²⁵ a medida que se van extrayendo los resultados. Estos factores lo convierten en un proceso complejo, que requiere mucho tiempo y recursos, debido a la gran cantidad de información que se necesita para obtener resultados confiables. No obstante, los análisis realizados en las fases 2 y 3 (de inventario y

²⁵ La primera y cuarta fase son estáticas, mientras que la segunda y la tercera son dinámicas.

de los impactos) dependen de factores definidos externamente, que pueden no ser idóneos para la realidad del lugar donde se aplican. En estos casos, la implementación de la metodología se dificulta y pierde efectividad.



Fuente: Sitio web Conservación & Carbono S.A.S.

La fijación de los límites permite realizar dos tipos de análisis (que implican diferentes volúmenes de información, recursos y tiempo): uno "abierto", que contempla todas las fases a lo largo del ciclo de vida completo (incluye todos encadenamientos productivos y el transporte); y otro "cerrado", que revisa sólo las fases controladas por la empresa y se centra en el rediseño del producto y el proceso productivo. En general, su aplicación se limita a un "ciclo de vida cerrado" para facilitar el análisis y reducir los costos de su implementación. Sin embargo, el hecho de ser una metodología compleja y costosa dificulta su implementación en los países en desarrollo, y especialmente, en las empresas del sector PyME.

1.3.1.2. Producción más Limpia

La Producción más Limpia (P+L) es una herramienta de gestión ambiental enfocada en la eficiencia de los procesos, y constituye un elemento clave para lograr una producción más sustentable. Consiste en "la aplicación continua de una estrategia de prevención ambiental a los procesos y a los productos con el fin de reducir riesgos tanto para los seres humanos como para el medio ambiente" (PNUMA, 1999). Su importancia radica en su enfoque preventivo, a diferencia de otras aplicadas "al final del proceso" (*end of pipe*), cuyo objetivo es el tratamiento de los residuos antes de ser desechados al medio ambiente.

El objetivo principal de la P+L es reducir o eliminar los residuos de los procesos productivos antes de que sean generados y, además, contribuir a la disminución del uso de materias primas y energía. Para lograrlo, se basa en tres pilares: la pericia, la mejora tecnológica y/o cambios en las actitudes.

Nace a fines de los '80 con el objetivo de aumentar la eficiencia en el tratamiento de los residuos industriales y la contaminación. Por medio de la aplicación de medidas preventivas, se buscaba reducir los volúmenes de desechos generados y ahorrar parte de los esfuerzos y recursos aplicados en su tratamiento. A nivel internacional, la difusión de este enfoque fue reforzada particularmente en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sustentable (Johannesburgo,



2002). Allí, se estableció su implementación como una de las áreas de acción prioritarias para modificar las prácticas de producción y consumo insostenibles.

Este enfoque puede ser aplicado en cualquier proceso de manufactura y la profundidad de las medidas propuestas puede variar, abarcando tanto un programa de eficiencia energética o de recursos, como cambios en los procesos que permitan la eliminación del uso de insumos tóxicos o el uso de prácticas y/o tecnologías más limpias y eficientes. Cuando se procura la revisión integral del proceso, se analizan las posibilidades de prevención a lo largo del ciclo de vida de producto; las medidas de Producción más Limpia se basan en el ACV. Sin embargo, la P+L no necesariamente requiere un análisis tan exhaustivo, sino que puede ser aplicada sólo en algunas etapas.

Al igual que el Análisis de Ciclo de Vida, este enfoque no sólo permite considerar y reducir el impacto de la producción sobre el ambiente, sino también puede reportar beneficios económicos para las empresas que lo implementen. Por un lado, la reducción en el uso de recursos, agua y energía derivada de la implementación de procesos productivos más eficientes, pueden reducir el costo de producción unitario. Por el otro, la producción sustentable representa el desafío de cambiar el paradigma productivo hacia productos más confiables y durables, que sean valorados y demandados por los consumidores.

1.3.2. Consumo Sustentable

Como se explicó anteriormente, todo acto de consumo genera cierta presión sobre la Naturaleza. La sumatoria de los recursos insumidos para la producción, transporte y uso del bien (o la prestación del servicio) que se tratare, así como la capacidad de asimilación del ambiente para absorber los desechos generados, determinan la magnitud del impacto²⁶.

El consumo sustentable conduce a un uso más eficiente de los recursos y/o bienes que se consumen y a la aplicación de criterios de sustentabilidad en las decisiones de compra. Así, deberían satisfacerse las necesidades y mejorar la calidad de vida de la población en general, incorporando otras dimensiones a las elecciones humanas, tales como un mayor uso de recursos energéticos renovables, reducción de los residuos y mayor responsabilidad en la consideración del ciclo de vida de los bienes y servicios. Con el objetivo de modificar los comportamientos de consumo y así reducir la presión sobre la Naturaleza y aumentar la equidad, también deberían replantearse los principios motores de los actos de consumo: la necesidad y el deseo.

Además, la inequitativa distribución de la riqueza en el mundo, y dentro de cada país, genera que el consumo aumente *“en ciertos lugares y por parte de ciertas personas, a*

²⁶ Existen diversas discusiones en torno a los métodos y parámetros usados en la medición del impacto ambiental. Si bien existen diversos métodos para analizarlo (algunos de los cuales fueron descritos en el apartado anterior), es imposible calcularlo con precisión. Sin embargo, el sistema económico actualmente continúa centrándose en cuestiones económicas, y prácticamente, no contempla los factores sociales, éticos y ambientales asociados a la producción y el consumo.

expensas de otras. A través de la globalización de los medios de comunicación, la visión de los estilos de vida materialistas en los que están inmersos grupos sociales acaudalados, influyen de manera global las actitudes y los patrones de consumo” (PNUMA, 2010). Sin embargo, cabe realizar una distinción entre el enfoque que prima al plantearse el consumo sustentable para los países en desarrollo, y para los desarrollados.

En los primeros, muchas veces los recursos accesibles para satisfacer las necesidades básicas son insuficientes; se debe, ante todo, garantizar el derecho al consumo. *“En general, prevalece la idea de erradicar la pobreza, primero; siendo el cuidado del medio ambiente, una acción posterior o secundaria”. Pero, “si todos los habitantes del mundo tuvieran el mismo patrón de consumo, que quienes viven en los países con Índice de Desarrollo Humano (IDH) muy alto y el nivel tecnológico actual, necesitaríamos más de tres planetas Tierra para soportar la presión que se ejerce sobre el medio ambiente” (Moreno-Carbajal, 2012). El consumo sustentable en los países en desarrollo debe promover un aprovechamiento eficaz de los recursos, que permita satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes con el menor impacto ambiental posible.*

“En los países desarrollados, donde el uso de recursos es más excesivo, poco económico e ineficiente, se hace hincapié en la modificación de los patrones de consumo para lograr reducir el uso de energía y materiales en general, así como disminuir la intensidad por unidad de utilidad funcional” (PNUMA, 2009a).

El PNUMA (2010) identifica algunos principios básicos que deberían guiar la transición hacia patrones de consumo más sustentables, éstos son:

- ❖ la “salvaguarda de valores fundamentales como la honestidad, la integridad, la compasión, la justicia, la libertad y la paz en contra de la supremacía de la avaricia, el fraude, el exceso y la violencia”;
- ❖ “el uso eficiente e inteligente de los recursos de la tierra para garantizar el mantenimiento de los recursos básicos para la existencia, una más alta calidad de vida y un desarrollo económico y social equitativo”;
- ❖ la “moderación y suficiencia como medios para frenar los desequilibrios sociales, económicos y medioambientales y para estimular el consumo responsable”.
- ❖ “unidad de la humanidad y del derecho de todas las personas a tener sus necesidades básicas cubiertas”.

Los consumidores son un grupo heterogéneo, que generalmente se presenta atomizado, pero su poder de compra colectivo posee un potencial único para modificar las modalidades de producción y consumo; más aún considerando el rol que pueden desempeñar las organizaciones de consumidores nucleando y amplificando estos reclamos. Siguiendo la lógica del mercado, la demanda de productos más sustentables dinamizaría la reconversión productiva, haciéndola más limpia. Sin embargo, para que ésta pueda generarse es necesario un cambio en la conciencia de los consumidores que pueda verse reflejado en cambios en su comportamiento.

En la entrevista realizada al Ing. Guillermo Zucal del IRAM²⁷, éste destacó “el rol que pueden desempeñar las organizaciones de consumidores que, pueden impulsar la difusión de más y mejor información para que los consumidores puedan elegir qué producto consumir contando con información “suficiente, clara y veraz”²⁸, tal como indican las leyes de defensa del consumidor de los países de la región. A pesar de que en el MERCOSUR las organizaciones de consumidores no llegan a tener el alcance que tienen en otros países (como por ejemplo la asociación de consumidores de Bélgica, *Test-Achats*, que posee más de 340.000 asociados), éstas tienen la posibilidad de demandar que se ponga a disposición del público información respecto de los productos comercializados, incluyendo aquella relacionada al impacto ambiental de los mismos”; lo que –como se verá en el próximo capítulo- podría sintetizarse por medio de una eco-etiqueta.

En cuanto a la disponibilidad de información, Diego Masera afirma que “*juega un papel central en el objetivo de cambiar patrones de consumo*”, y el desarrollo de las comunicaciones permite que en la actualidad sea relativamente fácil ponerla a disposición de los consumidores (Masera, 2001). Así, debería difundirse la calidad ambiental de los productos y/o mejoras que disminuyan su impacto sobre la biósfera, permitiéndoles a los compradores considerarlas en sus decisiones de consumo.

La incorporación de criterios ambientales en las decisiones de consumo, requiere que se pueda contar con información ambiental confiable sobre los productos ofrecidos y con mecanismos para difundirla. La aplicación de herramientas de producción sustentable ofrece la posibilidad de contar con tal información y la mercadotecnia posee diversas herramientas para divulgarla. Pero sólo esto no basta, también es necesario contar con programas de educación para el consumo sustentable, que ayuden construir una conciencia que incluya estos criterios y valore la información ofrecida. Citando nuevamente al Ing. Zucal, “hay que formar a los consumidores para que puedan ser críticos; **los consumidores tendrían que ser “escépticos” frente a la comunicación del marketing, como las publicidades, etiquetas, embalajes, etc., y demandar información de calidad de los productos que están consumiendo.**”

En los últimos 50 años, la publicidad jugó un importante papel en la determinación de los patrones de consumo y moldeó los hábitos de las sociedades. Actualmente, este poder la convierte en un elemento clave para tornarlos más sostenibles; no solo por tener la posibilidad y existir un lucro potencial en los productos más limpios, sino también por tener una responsabilidad ética de hacerlo. Es necesario que la publicidad se oriente a fomentar la consideración y la valoración de los elementos ambientales y sociales en los actos de consumo, así como que ofrezca información ambiental confiable sobre sus productos.

²⁷ La entrevista es detallada en el Anexo N°3.

²⁸ Con estas palabras exactas es expresado en la Ley 17.250 de Uruguay. Sin embargo -salvo por alguna diferencia de vocabulario-, la disponibilidad y calidad de la información que se suministra al consumidor sobre los bienes o servicios comercializados es uno de los primeros puntos destacados por las leyes de defensa al consumidor de todos los Estados Parte del MERCOSUR.

Por otra parte, aunque en los últimos años ha crecido la consideración del impacto de las acciones humanas sobre el ambiente, todavía no se ha desarrollado (al menos en nuestra región) un nivel de conciencia ambiental capaz de modificar las modalidades de consumo de forma integral. Si bien existe un consenso internacional en que la educación ambiental es uno de los principales elementos que permitirían elevarla, “en la actualidad el desarrollo sostenible y el consumo sostenible no son elementos centrales de los sistemas educativos” (PNUMA, 2010).

No obstante, involucrar a la sociedad en la transición hacia un modelo más sustentable, podría permitir que sean incorporados tales criterios en las decisiones de consumo; y que se gesten mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones, por medio de los cuales se evalúen los efectos sociales y ambientales del diseño y ejecución de políticas públicas.

Capítulo 2: Los Sistemas de Eco-etiquetado

2.1. ¿Qué es el Eco-etiquetado?

Las eco-etiquetas o etiquetas ecológicas son herramientas de gestión ambiental, que funcionan como instrumentos de mercado, sirviendo de nexo entre oferentes y demandantes de productos sustentables. En la práctica, son marcas o sellos que suministran información sobre bienes y servicios que poseen un comportamiento ambiental respetuoso, y estimulan su comercialización. Si bien todo producto²⁹ genera cierta presión sobre el medio ambiente, su presencia indica que el impacto ambiental ha sido reducido respecto a otros similares existentes en el mercado.

Desde sus orígenes, los sistemas de etiquetado ecológico fueron desarrollándose impulsados por el aumento del grado de conciencia ambiental global. En la década del '70, la demanda de productos sustentables en los países desarrollados (especialmente en Europa y EE.UU.) fue creciendo, y ante tal situación, las empresas reconocieron que el cuidado del medio ambiente podía ser convertido en una ventaja de mercado. Las primeras eco-etiquetas atraían consumidores que procuraban reducir el impacto de sus actos de consumo, utilizando postulados como "reciclable", "amigable con el ambiente", "bajo consumo energético" o "contenido reciclado" (GEN, 2004).

Gestión Ambiental

"La gestión del medio ambiente comprende pues, el conjunto de actividades, medios y técnicas tendientes a conservar los elementos de los ecosistemas y las relaciones ecológicas entre ellos, en especial cuando se producen alteraciones por impacto del hombre. Dicho de otra manera, la gestión del medio se traduce en la asignación de los recursos materiales, económicos y humanos necesarios y concretos para la consecución de unos estándares o niveles de calidad ambiental." (Conesa F. V., 2010).

Sin embargo, la proliferación de una gran diversidad de etiquetas ecológicas³⁰, así como de frases engañosas o falsas, fue generando una gran confusión entre los consumidores y cierta desconfianza, en cuanto a la veracidad y relevancia de la información suministrada. Frente a la necesidad de establecer esquemas confiables, surgieron los sistemas de certificación por tercera parte³¹, que podían ser promovidos por entidades públicas o privadas. Este aval, otorgó legitimidad a los sellos y favoreció el surgimiento de un mercado de productos sustentables (GEN, 2004).

Los sistemas de eco-etiquetado fueron perfeccionándose y difundiéndose a nivel global, llegando –en algunos casos- a ser reconocidos en diferentes países. Como remarca la Lic. Agulló, "uno de los sistemas más conocidos, de este tipo, es la llamada "Etiqueta

²⁹ A los fines de la presente investigación, el término "productos" abarca tanto bienes, como servicios.

³⁰ Las eco-etiquetas desarrolladas variaban tanto en la amplitud de los criterios que las avalaban, cuanto en las partes involucradas en la certificación (gobiernos, empresas u ONG).

³¹ El concepto de certificación por "tercera parte" se amplía en el apartado 2.1.1.

Energética”, que obliga a identificar el consumo energético de un producto en base a una letra que mide su eficiencia energética. De modo general, existen varios tipos identificados con un color y una letra entre la A (los más eficientes) y la G (los menos eficientes), habiéndose creado en los últimos tiempos nuevos niveles debido al rápido avance de las tecnologías y la implementación de desarrollos tecnológicos que aumentan la eficiencia energética por parte de los fabricantes”³².

Actualmente las etiquetas ecológicas funcionan como un distintivo incorporado en ciertos productos, que permite -mediante un símbolo o frase- informar sobre sus cualidades ecológicas. En el marco de la gestión ambiental, éstas son instrumentos informativos y distintivos:

En su carácter de distintivos, pueden identificarse *“las Etiquetas, donde se exponen los efectos del producto sobre el medio ambiente [...]; los Logotipos, o símbolos característicos que distinguen a los productos que los portan y que están regulados por organizaciones de reconocido prestigio o solvencia ambiental; y los Sellos de Aprobación, que identifican a productos o servicios que son menos perjudiciales para el medio, que otros [...] similares existentes en el mercado”*.

“Como instrumentos informativos se considera: la Certificación Individual, que abarca a los productos acogidos a un programa de etiquetado ecológico, en los que un tercero, independiente, ha validado alguna característica medioambiental, a instancias del productor; las Tarjetas Informativas y Folletos Informativos, que ofrecen a los consumidores información objetiva y neutral acerca del comportamiento medioambiental de la empresa en múltiples categorías de impacto [...]; la Revelación de Información, similar a la tarjeta informativa, revela algo acerca del producto, que normalmente no se especifica por el fabricante; las [...] Etiquetas Negativas, son avisos –obligatorios– concernientes a los impactos –ambientales o para la salud– del producto” (Conesa F.V., 2010).

La implementación de este tipo de herramientas contribuye a que los productores dimensionen y reduzcan el impacto de su actividad sobre el medio ambiente. Los oferentes esperan que la inclusión de una eco-etiqueta sea valorada e influya en las decisiones de compra de los consumidores a favor de su producto. A la vez, al funcionar como herramientas de *marketing* pueden proporcionar una ventaja competitiva, aumentar el valor percibido de su producción y mejorar su participación en el mercado.

La disponibilidad de productos certificados ofrece a los consumidores una posibilidad reducir la presión ejercida sobre la Naturaleza. Siguiendo la lógica de mercado, el aumento de la demanda de productos sustentables, fomentaría un incremento de la oferta de éstos. Gradualmente, otros competidores se verían interesados en certificar su producción, lo que daría como resultado un efecto ambiental reducido de esa categoría (CCI, 2003). “El etiquetado ecológico se concibe como una herramienta que permite mejorar los procesos productivos y ampliar el sector de mercado ecológico” (Conesa F.V., 2010).

³² En el Anexo N°3 se complementa esta entrevista.

En términos generales, los sistemas de eco-etiquetado más evolucionados adoptan el enfoque del Análisis de Ciclo de Vida. Contemplan diferentes criterios para evaluar la presión sobre el ambiente generada por un producto desde su diseño hasta su disposición final. Dado que el uso de esta metodología trae aparejadas diversas dificultades inherentes a su aplicación³³, los impactos más considerados son “la contaminación del aire, el agua y el suelo, la generación de residuos, y en particular los residuos peligrosos, el consumo de energía, y el uso del agua o del suelo.” (CCI, 2003).

Por otra parte, de realizarse el Análisis de Ciclo de Vida, sus resultados pueden ser plasmados por medio de los indicadores Huella Ecológica (HE) y la Huella de Carbono (HC). El primero, es un indicador diseñado a principios de los '90 que permite “mostrar el consumo de recursos biológicos y la generación de desechos en términos de la superficie de ecosistema apropiada, pudiendo ser comparada con la capacidad productiva de la biósfera en un año” (Penela, 2009). Mientras que el segundo es un concepto más reciente; permite sintetizar las variables de desempeño ambiental involucradas en la fabricación de un bien (o en la prestación de un servicio) en toneladas de CO² equivalentes, facilitando su comprensión. Si bien ambos enfoques han ganado una gran relevancia a nivel internacional en los últimos años, aún persisten ciertos debates en torno a la definición de la HC, relacionados especialmente al método de cálculo a emplear para su determinación y el campo de aplicación (categoría de producto) de este indicador³⁴.

2.1.1. Clasificación de las Eco-etiquetas

Existen diferentes tipos de eco-etiquetas que varían en la información que suministran, las partes involucradas en el proceso y la profundidad del análisis que implican. Cada sello se respalda en criterios que son pre-determinados en función de las mejoras que deben implementarse para disminuir el impacto ambiental de una categoría de producto. En el presente apartado serán presentadas las principales clasificaciones existentes, focalizando en la que realizó la ISO en 1996.

Una primera clasificación, permite segmentar a las eco-etiquetas en positivas, negativas o neutras. Las positivas son aquellas que hacen referencia a las ventajas de un bien o servicio, en comparación a otros de la misma categoría. Las negativas, advierten sobre algún peligro asociado a determinado producto y, generalmente, son obligatorias por leyes u otras reglamentaciones (por ejemplo, “tóxico”). Las neutras detallan alguna(s) característica(s) relacionadas aspectos del bien que se ofrece, sin realizar una valoración de la información ofrecida.

³³ Entre estas dificultades se destacan: la importancia de contar con información extensa sobre el ciclo de vida del producto; la valoración de un peligro ambiental contra otro; la necesidad de actualización constante del ACV; y la complejidad de determinar el impacto ambiental de los insumos y componentes importados. En el apartado 1.3.1.1 se revisa esta metodología.

³⁴ Aunque la HC y la HE pueden complementar un sistema de eco-etiquetado Tipo III (según ISO), ofreciendo la posibilidad de cuantificar el impacto de cada producto para compararlo con el de otros; su bajo grado de desarrollo en la región, dificulta la implementación de estos sistemas (Penela, 2009).



Figura N°1. Fuente: EPA. *Environmental Labeling Issues, Policies, and Practices Worldwide*. Environmental Protection Agency. Washington D.C.: 1998.

Por otra parte, la Agencia de Protección Ambiental de los EE.UU. (EPA, *Environmental Protection Agency*), realiza una clasificación completa de los diferentes sistemas de eco-etiquetado existentes, que puede visualizarse en la figura n°1. Parte de una diferenciación entre certificaciones realizadas “por primera parte”, para aquellas emitidas por la misma empresa productora; y “por tercera parte”, cuando el sistema es impulsado por una entidad pública o privada, el productor se ajusta a los criterios definidos y la certificación la realiza otra empresa (u organismo) acreditado al efecto³⁵.

Dentro del primer grupo diferencia los que destacan atributos del producto, como por ejemplo, “reciclable”; y de la empresa, por ejemplo, la publicidad del apoyo a organizaciones ambientalistas o comunidades locales. El segundo grupo se subdivide en obligatorios y voluntarios. Los sistemas obligatorios son especialmente utilizados para advertir sobre las características de un bien, como por ejemplo “tóxico” o también esquemas como la mencionada Etiqueta Energética. Los voluntarios pueden ser tarjetas informativas, que ofrecen detalles sobre el comportamiento ambiental de la empresa; sellos de aprobación, que distinguen productos en relación a los de su misma categoría; o certificaciones de una característica individual, como el porcentaje de contenido reciclado, etc.³⁶ Acorde a esta clasificación, el presente trabajo de investigación se centra en los Sellos de Aprobación, voluntarios, certificados por tercera parte (ver recuadro resaltado en la figura n°1).

La tercera clasificación es la realizada en 1996 por la ISO (*International Organization for Standardization*). Ésta es una entidad privada, fundada en 1947, que funciona como una organización no gubernamental, cuya misión es “el desarrollo de la estandarización y sus actividades relacionadas a través del mundo, con miras a facilitar el intercambio internacional

³⁵ Fuente: Sitio web EPA (*Environmental Protection Agency*).

³⁶ *Ibíd.*

de bienes y servicios y a desarrollar la cooperación en las esferas intelectual, científica, tecnológica y económica”. Dentro de su conjunto normativo se encuentra la serie ISO 14.000, que trata el establecimiento de Sistemas de Gestión Ambiental (SGA) en las empresas y detalla los procedimientos que deben cumplirse para que sea efectivo y permita reducir los impactos de la producción sobre el medio ambiente, manteniendo la rentabilidad.

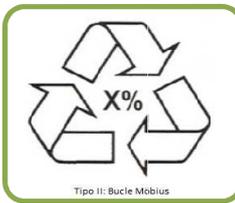
Por medio de las normas ISO 14.020, 14.021, 14.024 y 14.025³⁷, divide a las eco-etiquetas en tres tipos principales, y estandariza los principios, prácticas y características de cada uno. La primera define los Principios Generales de las Etiquetas y Declaraciones Ambientales, y resalta la importancia de que las Declaraciones sean voluntarias, exactas, verificables, importantes y no desviadas. Las normas restantes hacen referencia a los tres tipos de etiquetas ecológicas reconocidos por la ISO, que serán descriptos a continuación.



Tipo I: Eco-etiqueta UE

Tipo I - Norma ISO 14.024

- Son aquellas que comparan productos con otros de la misma categoría. Basándose en un enfoque de criterios múltiples, **permiten considerar como ambientalmente preferibles a aquellos que tengan un menor impacto ambiental**, en base a consideraciones de su ciclo de vida. En estos casos, los criterios los establece un organismo independiente y se hace su seguimiento mediante un proceso de certificación y/o auditorías llevadas a cabo por terceras partes.



Tipo II: Bucle Möbius

Tipo II - Normas ISO 14.021, 14.022 y 14.023

- Tratan las “**auto-declaraciones ambientales**”; es decir, **declaraciones ambientales realizadas por los mismos fabricantes de los productos**, por medio de las cuales destacan alguna característica de éstos. La norma pone énfasis en evitar el uso de declaraciones vagas y símbolos confusos, indicando que no deben ser utilizados y que debe buscarse una comunicación simple pero distintiva. En este caso no se utilizan múltiples criterios de referencia, ni ACV, y no necesariamente interviene una organización independiente en la definición y auditoría de éstos. Por las razones expuestas, éstas son las eco-etiquetas que mayor desconfianza generan de los tres tipos.



Tipo III: Declaración del Korea EcoProducts Institute

Tipo III - Norma ISO 14.025

- En este tipo de declaraciones, los oferentes de un producto listan los impactos ambientales cuantificados generados a lo largo de su ciclo de vida, siguiendo múltiples criterios fijados por el organismo promotor del sello. **No los califica como "preferibles", sino que consumidores deben valorarlos según los indicadores presentados.** Generalmente están orientadas a productos semi-elaborados (venta entre empresas), por la complejidad que implica el análisis de los valores presentados. Su aplicación en bienes destinados a consumidores finales, es cuestionada porque gran parte de los compradores no tienen los conocimientos, ni el tiempo necesarios para valorar tales parámetros; y además, conlleva las dificultades inherentes a la aplicación del ACV.

³⁷ La certificación de eco-etiquetas Tipo III bajo la norma ISO 14.025 requiere la aplicación de un Análisis de Ciclo de Vida de producto, por lo cual debe complementarse con la serie ISO 14.040.

La propuesta de sello que se plantea en la presente investigación está basada en la clasificación de las eco-etiquetas realizada por las normas ISO y, dentro de ésta, en los sellos Tipo I. Esta elección se debe, en primer lugar, a que la normativa ISO de gestión ambiental es la más aplicada y reconocida a nivel internacional y dentro de la región. El caso argentino, donde “la mayoría de las empresas que implementan un sistema de gestión ambiental lo hacen en el marco de ésta”³⁸, se verifica en los otros países del bloque.

Por otra parte, la definición del Tipo I se basa en que es considerado como la mejor alternativa para los países del MERCOSUR, tanto por su imparcialidad, como por su simplicidad. La certificación por una tercera parte ofrece mayor seguridad en cuanto a la veracidad de la información suministrada; y la identificación del producto como “ambientalmente preferible” (frente a otros de la misma categoría o equivalentes), facilita la comprensión para los consumidores. Además, se considera que la difusión de este tipo de sellos, permitiría contrarrestar y/o limitar las auto-declaraciones ambientales (que suelen ser engañosas o incluso falsas).

2.1.2. Eco-etiquetas Tipo I

Los sistemas de eco-etiquetado de Tipo I son generalmente establecidos pretendiendo lograr tres **objetivos centrales**, estos son:

- ❖ **Proteger del medio ambiente:** es el objetivo central e implica estimular la producción y consumo de productos ambientalmente preferibles, por medio del manejo sustentable de los recursos renovables, la promoción de la eficiencia en el uso los recursos no renovables, el manejo correcto de los productos químicos y la aplicación del principio de las tres “R” (reducir, reusar y reciclar) en los residuos industriales, comerciales y domésticos.
- ❖ **Fomentar la innovación tecnológica y el liderazgo en cuestiones ambientales:** las eco-etiquetas ofrecen un incentivo de mercado para la innovación en cuestiones medioambientales. Se utiliza un enfoque de mejora continua para promover que los estándares de producción sean elevados gradualmente mediante los criterios definidos para cada categoría.
- ❖ **Construir una conciencia sobre los problemas ambientales en los consumidores:** estos sistemas ayudan a los consumidores a tomar conciencia de las consecuencias de sus actos de consumo y pueden utilizarse para promover un accionar más respetuoso con el medio ambiente (GEN, 2004).

Por otra parte, la ISO establece una algunos principios que deben ser respetados en la definición de este tipo de sellos, entre los cuales se destacan: adecuación a la legislación existente en la materia y al nivel de la producción nacional o regional, la consideración del ciclo de vida de producto, la credibilidad, relevancia, alcance y verificabilidad de los criterios,

³⁸ Entrevista al Ing. Miguel Nuñez, presentada en detalle en el Anexo N°3.

el reconocimiento de los pioneros en la certificación, la flexibilidad y, como ya fue mencionado, la voluntariedad de la participación.

La implementación de etiquetas ecológicas Tipo I, debe desarrollarse respetando una serie de pasos, cuya dinámica es similar independientemente de la categoría de producto, difiriendo sólo en cuestiones específicas. En líneas generales, primero se deben determinar y seleccionar las categorías de producto a avalar, luego se fijan los criterios y estándares³⁹ (a los cuales se deberán ajustar los productos que deseen certificar) y por último, una tercera parte autorizada certifica a aquellos productos que cumplen con los criterios fijados. Además, los criterios deben ser revisados periódicamente y adecuarse a los avances tecnológicos y las variaciones del contexto.

Para ser efectivo, un sistema de eco-etiquetado debe involucrar al gobierno, las autoridades que lo impulsan (sean públicas o privadas), los productores (o las organizaciones que los representan) y los consumidores. Es aconsejable que también participen otras partes interesadas que otorguen credibilidad, sustento y difusión al sistema, tales como académicos, medios de comunicación y organizaciones sociales o no gubernamentales.

Ante la falta de acceso a la información ambiental de la ciudadanía, existe una gran dificultad para diferenciar un sistema de otro y valorar aquellos que realmente lo ameritan. La implementación de eco-etiquetas impulsadas por organismos nacionales o regionales (aplicables a distintos tipos de productos) simplifica la identificación de los sellos para la ciudadanía y contribuye a la inclusión de la certificación ambiental en las elecciones de consumo, siempre que éstos sean impulsados por campañas publicitarias e informativas pertinentes. **“La participación estatal en los programas⁴⁰ de eco-etiquetado se considera, en general, deseable porque el Estado se halla en mejores condiciones de garantizar que los criterios adoptados se basen en consideraciones objetivas y reflejen de manera equilibrada los pareceres de las ramas de producción, los grupos ambientalistas y otros grupos de interés”** (OMC, 1998).

2.2. El Eco-etiquetado de Reconocimiento Internacional

2.2.1. Sistemas más Relevantes

Como se explicó en el apartado 2.1, la desconfianza que se gestó entre los consumidores por la proliferación de sellos poco transparentes o cuestionables, potenció el surgimiento de los primeros sistemas de eco-etiquetado nacionales y regionales. Mediante diferentes mecanismos, las autoridades nacionales (o regionales) definen los criterios para la

³⁹ Los criterios deben ser fijados por grupos de expertos heterogéneos, compuestos por representantes de las diferentes partes interesadas: empresas, Estado, académicos y especialistas, representantes de la sociedad civil, organizaciones de consumidores, etc.

⁴⁰ Según la GEN, “alrededor del mundo, algunas organizaciones se refieren a sus iniciativas de eco-etiquetado como “Programas”, mientras otras utilizan el término Sistemas” (GEN, 2004). En esta investigación se utilizará mayormente Sistemas, aunque se considerará el uso de Programas como sinónimo.



certificación y la mecánica del proceso, lo que permite ampliar la cobertura de las etiquetas ambientales a diferentes factores medioambientales y a todas las categorías de producto.

El primer programa de etiquetado ecológico de carácter nacional fue creado en Alemania en 1978, bajo el nombre de Ángel Azul. Éste pasó a ser un programa de referencia para los que lo sucedieron por haber sido el primero implementado y por el grado de desarrollo alcanzado (basado en el ACV). La segunda instancia más relevante fue la introducción del primer programa de eco-etiquetado regional: el Programa de Eco-etiquetado Nórdico, también conocido como el Cisne Nórdico, que fue lanzado en 1989 por Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia. Desde entonces, diferentes iniciativas de eco-etiquetado han proliferado constituyendo programas nacionales y regionales entre los cuales se destacan los sellos *Eco Leaf* de Japón (1989), *EU Ecolabel* de la Unión Europea (1992) y *Environmental Choice* de Canadá (1988) de los PD y entre los PED los sellos *Korea Eco-Label*, *Ecomark*, *Singapore Green Label Scheme (SGLS)* y *ABNT Qualidade Ambiental*, implementados por Corea del Sur (1992), India (1991), Singapur (1992) y Brasil (1993 / 2008) respectivamente.

Por otra parte, en 1992 fue introducida al mercado la eco-etiqueta de la UE, conocida como “la Flor”; ésta también ha alcanzado un alto grado de desarrollo y en la actualidad posee una gran cantidad de productos certificados, principalmente de consumo cotidiano (excepto alimentos y medicamentos). La “Flor”, junto con el Cisne Nórdico, son los únicos programas de eco-etiquetado regionales activos; ambos lograron una gran difusión y valoración a nivel internacional. En los dos casos, se mantuvieron coexistiendo paralelamente a las eco-etiquetas nacionales preexistentes, como el sello *Good Environmental* de Suecia (1990), el Ángel Azul, el *NF Environnement* de Francia (1992), el *Milieurkeur* del los países bajos, *Umwelt Bun Desamt* de Austria (1994) o las diversas etiquetas españolas, entre otras.

En la actualidad también se está desarrollando un sistema de eco-etiquetado regional en África. El *African Ecolabelling Mechanism* surgió en el 2005, como producto del *African 10-Year Framework Programme on Sustainable Consumption and Production*, contando con el apoyo del PNUMA, en el marco del programa de trabajo de Marrakech. El sistema procura expandir el acceso de los productos africanos a nivel intra y extra-regional, promoviendo estándares de desempeño medioambiental y de sanidad; así como buscando la armonización y reconocimiento de los sellos ya existentes en la región.

2.2.2. Global Ecolabeling Network (GEN)

En 1994 fue fundada la Red Mundial de Etiquetado Ecológico (GEN), como una asociación sin fines de lucro, con el objetivo de desarrollar, mejorar y promover el eco-etiquetado de productos y servicios a nivel mundial. Esta red está integrada por Países Miembros (que poseen sellos de Tipo I) y Miembros Asociados (asociaciones sin fines de lucro, que formalmente apoyan este tipo de sistemas y sus objetivos). En la actualidad, la GEN tiene tres Miembros Asociados y veintisiete países Miembros, de los cuales Brasil es el único país latinoamericano⁴¹.



La Asociación opera como un foro en el que sus miembros y asociados pueden intercambiar información y cooperar en cuestiones relacionadas con los sistemas de etiquetado ecológico. También desarrolla actividades de asistencia técnica y cooperación en la normalización internacional de éstos, el fomento del reconocimiento mutuo y la armonización de criterios para una mayor y mejor difusión a nivel internacional.

Además, por medio del Sistema de Eco-etiquetado Coordinado Internacionalmente -llamado GEINCES (sigla en inglés de *GEN Internationally Coordinated Ecolabelling System*)-, la organización promueve el intercambio de información entre miembros calificados, basándose en la confianza mutua y la confidencialidad. Este intercambio procura ayudar al lanzamiento de nuevos sellos, simplificar el reconocimiento entre sistemas, reducir el costo de la certificación a nivel internacional, facilitar la exportación de productos etiquetados y asesorar acerca de barreras al comercio.

2.3. Eco-etiquetado y comercio internacional

2.3.1. Vínculos entre Medio Ambiente y Comercio Internacional

Con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972, se inició un periodo de gran actividad a nivel nacional e internacional, tendiente a adoptar medidas para la protección de la Naturaleza. Conforme estos trabajos fueron avanzando, los vínculos entre el comercio internacional y el medio ambiente se hicieron evidentes. La normativa internacional comenzó a regular esta problemática, abarcando temas tales como la sobreexplotación de especies en peligro o bajo amenaza de extinción y la contaminación de origen industrial, entre otros.

Por otra parte, en el marco del proceso de liberalización comercial, las medidas de protección ambiental comenzaron a ser cuestionadas por ser “potencialmente distorsivas” del libre comercio. Así, **se ha extendido una relación de incompatibilidad y roces entre el comercio y el medio ambiente, que se manifiestan en dos tipos de vinculaciones: físicas y legales.**

⁴¹ Los miembros asociados son: The ISEAL Alliance, GREENGUARD Environmental Institute y International Green Purchasing Network (IGPN).

Vinculaciones Físicas

- La actividad económico-productiva involucra el uso del agua, insumos y energía necesarios para la producción y el comercio, así como la generación de desechos durante el proceso productivo o para su disposición final. El circuito comercial responde a la demanda del mercado. Por ejemplo, si los consumidores exigieran productos más sostenibles, el impacto de esta vinculación podría disminuir a niveles menos agresivos para el ambiente.

Vinculaciones Legales

- La normativa ambiental y la comercial se encuentran en dos cuerpos diferentes, escasamente articulados entre sí. Como fue expuesto en el Capítulo 1, el desarrollo de la normativa ambiental es liderado por el PNUMA y se encuentra plasmado, a nivel internacional, en determinadas cláusulas de los AMUMAS. A nivel nacional, ésta es internalizada en reglamentaciones nacionales y/o regionales. Por otra parte, la normativa comercial es principalmente reglamentada por las disposiciones de la OMC y los acuerdos comerciales regionales y bilaterales. Inexorablemente, ambos cuerpos normativos interactúan entre sí; es decir, involucran cuestiones que repercuten en el otro y viceversa.

Asimismo, según el Manual de Comercio y Ambiente del PNUMA y el Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable, la relación entre comercio y ambiente puede entenderse desde tres perspectivas diferentes:

- ❖ **Perspectiva del comercio:** entiende que el aumento de la eficiencia derivada del libre comercio genera riqueza, y que ésta podría utilizarse para aumentar el bienestar humano y mejorar las condiciones ambientales. Adicionalmente, implicaría que se utilicen menos recursos y se generen menos desechos a nivel global. Considera a las medidas ambientales como una posible vía de escapatoria del proceso de apertura comercial, ya que en su implementación, se tendería a preservar el mercado interno para las industrias nacionales, generando ineficiencias y perjudicando a los consumidores internos. Es por ello que defiende la necesidad de implementar reglas internacionales que limiten este comportamiento, tal como lo hacen las reglas de la OMC.
- ❖ **Perspectiva ambiental:** afirma que los sistemas sociales y económicos actuales amenazan seriamente el medio ambiente. La protección de las industrias nacionales -por gran parte de los gobiernos- termina exceptuando la aplicación de las “exigencias ambientales costosas”, que implicaría la internalización de los costos ambientales de la producción. Frente a esta situación, los ciudadanos se perjudican ya que subsidian los costos de la degradación del medio y, por lo tanto, se hace necesaria la implementación de sistemas de regulación ambiental -tanto nacionales como internacionales-. Dentro de esta visión, más comercio conduce a más actividad económica y, casi siempre, esto se traduce en un mayor daño a la biósfera.
- ❖ **Perspectiva del desarrollo:** este enfoque sostiene que la prioridad para los países es acabar con la pobreza y reducir la brecha entre ricos y pobres. Los países desarrollados protegen sus industrias con subsidios, reglas comerciales y sistemas arancelarios que perjudican a los productores de los países en desarrollo y, también, las reglas internacionales -desarrolladas en el marco de la OMC- están demasiado influenciadas por los intereses de las naciones más poderosas. De esta manera, las medidas de protección ambiental funcionarían como una

nueva forma de proteccionismo de los primeros, que perjudica a los segundos. En base al argumento de la responsabilidad histórica por el daño ambiental, considera que la exigencia del cumplimiento de estándares de producción a los países en desarrollo no es razonable; más aún si no está acompañada de asistencia técnica y económica. (PNUMA;IIDS, 2009).

Las tres perspectivas difieren sustancialmente en las cuestiones de base, de forma que imposibilitan un abordaje efectivo e integral de la cuestión, que compatibilice el cuidado del medio ambiente, la apertura comercial y el desarrollo. Estas divergencias se ven reflejadas en las mencionadas incompatibilidades que presentan la normativa comercial y la ambiental. Para evitar los roces que derivan de esta interacción, “la problemática ambiental no debería encontrarse localizada en leyes específicamente ambientales sino precisamente en el resto de las leyes” (PNUMA, 2010). Mientras que esta incorporación no se produzca de manera integral (a fin de que se garantice el cuidado del medio ambiente), el derecho ambiental funcionará como correctivo de las deficiencias de la legislación comercial.

Los defensores de la no intervención en el comercio con fines ambientales, sostienen que la armonización normativa y los efectos positivos del comercio internacional se podrían alcanzar con la aplicación del Principio “Quien Contamina Paga” (desarrollado por la OCDE en 1972). Según esta visión, el costo de las medidas adoptadas para la protección del medio ambiente, deberá reflejarse en el costo de los bienes y servicios que causan la contaminación en la producción y/o consumo. Se supone que la aplicación de este Principio, fomentaría la utilización racional y una mejor asignación de los escasos recursos ambientales, evitando distorsiones en el comercio internacional y en las inversiones. De esta forma, su aplicación minimizaría el impacto sobre el comercio y permitiría la adopción de una política comercial compatible con el medioambiente⁴².

Más allá de la desarticulación descrita entre ambos cuerpos normativos, cada uno reconoce la importancia del otro. La legislación ambiental internacional reafirma -en el Principio 12 de la Declaración de Río (1992)- la importancia de cooperar en la promoción “de un sistema económico internacional favorable y abierto que conduzca al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países”, donde “las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional”. El derecho comercial internacional, a la vez, contempla la importancia de la conservación de los recursos naturales agotables en el artículo XX de Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por su sigla en inglés) y la enfatiza en el preámbulo del Acuerdo de Marrakech de 1994 (por medio del cual establece la OMC).

El GATT fue elaborado en la Conferencia sobre Comercio y Trabajo de las Naciones Unidas, realizada en 1947 en La Habana. El Acuerdo se desarrolló con el objetivo de acelerar el crecimiento económico de todos los integrantes del Acuerdo. A tal fin, se resolvió establecer un “marco regulatorio para el comercio internacional, conforme al cual se fueran reduciendo las barreras que impedían el libre flujo de bienes y servicios”. En la práctica funciona como

⁴² Bajo esta lógica, las contribuciones gubernamentales tendientes a la mitigación de los efectos perjudiciales sobre la salud y el medio ambiente deberían considerarse como una subvención a la industria.

un sistema de reglas internacionales, enfocado en normas comerciales y concesiones arancelarias, que se fue desarrollando por medio de nueve Rondas de Negociación Multilateral⁴³ y reuniones periódicas entre sus signatarios (que complementan a las rondas).

La Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales de Uruguay (1986-1994) concluye con la firma del Acuerdo de Marrakech, mediante el cual fue establecida la OMC (en 1995). Su principal función es facilitar la aplicación, administración y funcionamiento de su Acuerdo Fundacional, así como de los Acuerdos Comerciales Multilaterales. Además debe “brindar un foro para las negociaciones; y brindar un mecanismo de solución de diferencias”(PNUMA; IIDS, 2009). El mismo año, entraron en vigor el Acuerdo General sobre Servicios (GATS) y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual (TRIPs), también administrados por la OMC.

El Acuerdo de Marrakech adopta el preámbulo del GATT y lo complementa con metas sociales y ambientales, apoyando los esfuerzos internacionales por la promoción del Desarrollo Sustentable. Los objetivos económico-comerciales tradicionales del Acuerdo del '47⁴⁴ fueron condicionados a que el comercio de bienes y servicios estuviera orientado a “elevar los niveles de vida” y lograr el “pleno empleo”, por medio de “la utilización óptima de los recursos naturales”.

Dentro de la estructura de la OMC, se encuentra un órgano permanente focalizado en el vínculo entre comercio y medio ambiente, éste es el Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA). Este Comité procura lograr la armonización y complementación de las políticas comerciales y las de medio ambiente, con el fin de promover el desarrollo sustentable y minimizar las distorsiones en el comercio. Su mandato fue redefinido con la Declaración de Doha de 2001 y actualmente se focaliza en la relación entre la OMC y los AMUMA, los procedimientos de intercambio de información entre ambos y la reducción o eliminación de los obstáculos al comercio en bienes y servicios ambientales.

Asimismo, también le fue indicado prestar especial atención a los siguientes temas:

- ❖ “El efecto de las medidas ambientales sobre el acceso al mercado y los beneficios ambientales de la eliminación de las distorsiones en el comercio;
- ❖ Las estipulaciones pertinentes del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC); y
- ❖ Los requisitos para el etiquetado con fines ambientales” (PNUMA; IIDS, 2009).

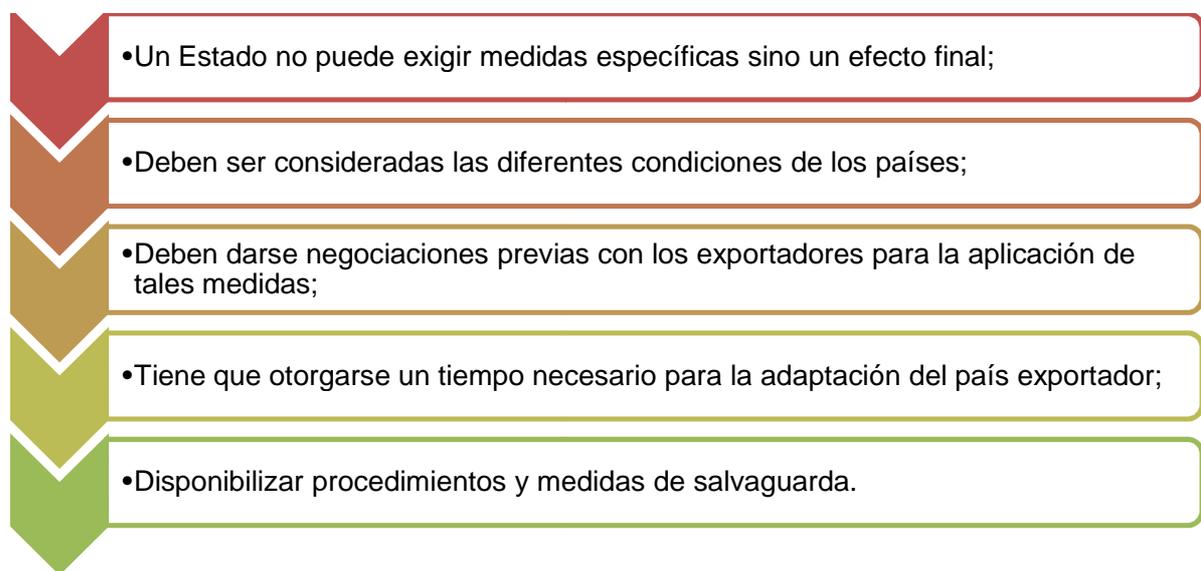
No obstante, los principales conflictos por medidas ambientales generalmente no devienen de la aplicación de las disposiciones de los AMUMA, sino de la aplicación de requisitos

⁴³ Las nueve Rondas de Negociación son: Ronda de Ginebra (1947), Ronda de Annecy (1949), Ronda de Torquay (1951), Ronda de Ginebra (1956), Ronda Dillon (1962), Ronda Kennedy (1967), Ronda de Tokio (1973-1979), Ronda de Uruguay (1986-1993) y Ronda de Doha (lanzada en 2001 y aún inconclusa).

⁴⁴ Asegurar un nivel elevado, y cada vez mayor, del ingreso real y de la demanda, así como expandir la producción y el comercio de bienes y servicios.

ambientales nacionales o regionales. El artículo XX del GATT contempla la posibilidad de exceptuar la aplicación de las obligaciones generales en pos de la protección de “la salud y vida de las personas y animales o para preservar los vegetales, [...] [o la] conservación de los recursos naturales agotables”. Pero aclara que esto sería posible siempre que tales medidas fueran aplicadas junto con restricciones a la producción y el consumo doméstico, respetando los principios de Trato Nacional (TN) y de Nación Más Favorecida (NMF)⁴⁵, a fin de que estas excepciones no constituyeran barreras encubiertas al comercio.

La jurisprudencia internacional en el tema (caso EE.UU-Camarones-Tortugas de 1998) añade una serie de criterios que deben cumplirse para que una excepción según el art. XX (GATT) sea válida, entre los que se destacan:

- 
- Un Estado no puede exigir medidas específicas sino un efecto final;
 - Deben ser consideradas las diferentes condiciones de los países;
 - Deben darse negociaciones previas con los exportadores para la aplicación de tales medidas;
 - Tiene que otorgarse un tiempo necesario para la adaptación del país exportador;
 - Disponibilizar procedimientos y medidas de salvaguarda.

2.3.2. El eco-etiquetado como potencial distorsionador de comercio

La difusión que están alcanzando los sistemas de eco-etiquetado en los países desarrollados, en contraposición con los escasos avances registrados en los países en desarrollo, tiene un potencial efecto distorsionador sobre el comercio internacional, que amenaza con perjudicar tanto a unos como a otros. Como se verá a continuación, este efecto puede darse de dos formas: por utilizarse como barreras no arancelarias o por permitir -o potenciar- prácticas de Eco-dumping. Ambas formas serán analizadas, evaluando el grado de amenaza que representan e intentando determinar cómo impactaría en cada caso la implementación de un sello en nuestra región.

⁴⁵ El principio de TN representa el derecho de que los productos del extranjero sean tratados como los nacionales. Por otra parte, el “trato equivalente al de la NMF” implica que cualquier beneficio que un país miembro conceda a un producto originario de otro país, o destinado a él, debe ser extendido a los otros miembros. Ambos también son aplicables en cuanto a los procedimientos utilizados.

2.3.2.1. Los Obstáculos Técnicos al Comercio

Según la OMC, las barreras no arancelarias (BNA) pueden ser "*leyes, regulaciones, políticas o prácticas de un país que restringen el acceso de productos importados a su mercado*". Éstas son aplicadas por los gobiernos, persiguiendo objetivos de política pública, como por ejemplo la protección del medio ambiente o la sanidad en la población. Sin embargo, en muchos casos, son utilizadas para proteger las industrias nacionales, ante la imposibilidad de aumentar los aranceles. La dificultad que representa el uso de estas medidas radica en que sus impactos sobre el comercio no son fácilmente identificables ni medibles.

Entre las BNA se encuentran los Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), éstos son normas o reglamentos técnicos que tienen potencial de distorsionar el mercado. En 1979, en el marco del GATT, se firmó el Acuerdo Plurilateral sobre OTC⁴⁶ para regir la elaboración, adopción y aplicación de reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad.

Al constituirse la Organización Mundial del Comercio, éste fue reemplazado por el "Nuevo" Acuerdo sobre OTC, cuyo objetivo es identificar este tipo de medidas, y evaluar si realmente es pertinente su aplicación. Contempla puntualmente la implementación de reglamentos técnicos y normas, que "*establecen las características específicas de un producto; por ejemplo el tamaño, la forma, el diseño, las funciones o el rendimiento, o bien la manera en que se etiqueta o embala antes de ponerlo en venta. [...] La diferencia entre una norma y un reglamento técnico reside en la observancia. Mientras que la conformidad con las normas es voluntaria, los reglamentos técnicos son de carácter obligatorio; además, tienen diferentes consecuencias para el comercio internacional. Si un producto importado no cumple las prescripciones establecidas en un reglamento técnico, no se autorizará que se ponga a la venta*" (PNUMA; IIDS, 2009).

Así, permite la introducción de estas medidas para el logro de objetivos considerados "legítimos", entre los cuales está contemplada la protección del medio ambiente. Pero, establece que los países tienen el derecho de aplicar, a los bienes importados, las mismas normas y reglamentos técnicos que se aplican a los de producción nacional, siempre y cuando, se recurra a criterios internacionales para formularlos. Si no existieren normas internacionales, o éstas no se considerasen apropiadas, no deberían aplicarse ya que constituirían obstáculos innecesarios al comercio. Para simplificar la implementación de los reglamentos técnicos, y evitar los obstáculos al comercio, la OMC sugirió la armonización de la normativa internacional en las diferentes áreas abarcadas por el Acuerdo.

Así, tal como fue realizado en temas como salud, higiene y seguridad, se planteó también el debate de la armonización internacional de la normativa ambiental. Aunque los AMUMA existentes han contribuido a este proceso, también aquí se dividió el debate en dos posiciones: por una parte, los que sostienen que debe armonizarse, creen que así se podría

⁴⁶ El Código de Normas, como se denominó el Acuerdo, fue firmado en la Ronda de Negociaciones de Tokio (celebrada entre 1974 y 1979 en el marco de GATT).

minimizar el uso de éstas como OTC, y simplificar la comercialización internacional de los productos. Por otra parte, quienes se oponen, defienden un sistema de “más bajo común denominador”, consideran que un estándar internacional uniforme sería demasiado alto para algunos y demasiado bajo para otros -en función de las diferencias de capacidad de asimilación de los países-.

Por medio del Acuerdo sobre OTC, la OMC puede considerar que un reglamento técnico constituye un obstáculo innecesario al comercio cuando “*es más restrictivo de lo necesario para lograr un objetivo de política determinado*”, o cuando “*no persigue un objetivo legítimo*”. Además, a pesar de que la protección del medio ambiente es considerada “legítima”, se exige que se observe también la aplicación de los mismos procesos y procedimientos de evaluación de conformidad y que se cumplan los principios NMF y TN.

Entre las medidas ambientales con potencial para distorsionar el comercio señaladas por la OMC, se encuentran los sistemas de eco-etiquetado. “*Se teme (...) que tales programas de etiquetado pongan a los países en desarrollo en una situación de relativa desventaja en cuanto a la competencia*” (PNUMA; IIDS, 2009). Como fue mencionado en el apartado 2.3.1, en el artículo 32 de la Declaración Ministerial de la Ronda Doha (OMC, 2001), se le encomendó al Comité de Comercio y Medio Ambiente prestar “*especial atención*” a las “*prescripciones relativas al etiquetado para fines medioambientales*” ante el riesgo que representa la difusión de éstos.

La OMC sostiene que, para evitar que los sistemas de etiquetado ecológico⁴⁷ se conviertan obstáculos técnicos al comercio, éstos deben ser de carácter voluntario y seguir los principios de NMF y TN. De esta forma, no serían los gobiernos quienes definen qué prácticas son preferibles, sino los consumidores al elegir qué producto comprar -en base a la información proporcionada por éstas-.

En la mayoría de los países de nuestra región aún no se desarrollaron sistemas de eco-etiquetado propios. Por otra parte, muchos de los países desarrollados ya poseen sistemas en funcionamiento y su población está intentando reducir el impacto de sus actos de consumo, basándose en la información proporcionada por éstos. Dicha situación constituye una amenaza para las exportaciones del bloque, ya que pueden limitar sus importaciones por medio de la exigencia de cumplimiento de estándares ambientales definidos unilateralmente; o por no brindar información sobre la calidad ambiental de los productos que se comercializan, tanto indirectamente (por medio de la selectividad de sus consumidores y empresas), como por la implementación de una regulación que lo exija.

Para lograr un mayor nivel de armonización internacional en estas cuestiones, es necesaria una transición organizada que otorgue tiempo, e incluya transferencias de tecnología y recursos, que permitan la adaptación de los países de la región a los estándares de los países desarrollados. La implementación de un esquema de eco-etiquetado nacional o

⁴⁷ Tanto los sistemas de eco-etiquetado como las certificaciones de Sistemas de Gestión Ambiental (SGA) deben cumplir ambos principios. Los primeros ofrecen información acerca de los productos, mientras que los segundos acerca de las empresas.

regional (acorde a los criterios descriptos en el punto 2.1.2 del presente capítulo) podría ayudar a disminuir esta brecha, y ser un diferencial para la oferta exportadora del bloque. Adicionalmente, la participación de estos sistemas en la GEN, podría ofrecer un ámbito para la armonización internacional de éstos, que facilite el reconocimiento mutuo con otros equivalentes.

2.3.2.2. El Eco-Dumping

El Dumping Ecológico o Eco-dumping se produce cuando los costos de la producción, relativos al cumplimiento de la regulación ambiental de cada país, se asumen en distinto grado entre dos economías que comercian entre sí. En concreto, esta situación se manifiesta cuando uno de éstos adopta una normativa más exigente, que aumenta los costos de producción de determinado bien⁴⁸, al requerirles un desempeño ambiental más responsable; mientras que el otro -con el cual comercia-, mantiene una regulación permisiva en términos medioambientales. En consecuencia, el segundo país contaría con una ventaja comparativa, derivada de la falta de internalización de los costos ambientales. Entretanto, para el primero “los efectos de una política nacional de internalización de costes ambientales tienen un efecto expansivo sobre los costes de producción y un consiguiente deterioro de la competitividad internacional frente a aquellas economías que no internalizan” (Carmona, 1994).

El Dr. Ayala Ortiz define al dumping ecológico como la “venta de bienes a un costo que no internaliza los costos sociales de la degradación ambiental (por ejemplo contaminación, agotamiento de recursos, pérdida de biodiversidad, etc.), generada por una determinada actividad productiva. Visto así, los productores que sí internalizan sus costos ambientales (por ejemplo mediante equipo para el control de contaminantes, programas de

¿Qué es el Dumping?

En el comercio internacional, el Dumping se produce cuando un producto es comercializado en el mercado de otro país a un precio inferior al que posee en el país de origen. Es considerado una práctica desleal de comercio, ya que puede llegar a dañar a la industria productora del mismo bien o su sustituto en el país al que ingresa. Ante un reclamo de un productor o un sector industrial que se considera amenazado o dañado, el gobierno del país importador debe probar la existencia del dumping (diferencia de precios), demostrar el daño sufrido en su industria y justificar la relación de causalidad entre ambos. De existir esta relación, se calcula la magnitud del dumping y la OMC autoriza a los gobiernos a aplicar un derecho de importación adicional a ese producto determinado (proveniente del país exportador en cuestión). Se busca que, una vez aplicado el arancel, el precio del producto importado se aproxime al “valor normal” de mercado y se evite el daño a los productores del país importador.

Fuente: OMC, Acuerdo Antidumping, 1994.

⁴⁸ La internalización de los efectos ambientales de la producción -derivada de una normativa más exigente-, generalmente implica una adaptación del proceso productivo, que repercute en los costos de producción.

restauración ecológica, adopción de tecnologías "verdes", etc.) se encuentran en una desventaja competitiva frente aquellos productores que no lo hacen" (Ayala Ortiz, 2002).

Según Rodríguez Carmona (1994), la liberalización del comercio genera efectos estructurales a nivel mundial, al permitir "una deslocalización paulatina de las industrias contaminantes a los países con las legislaciones ambientales menos exigentes, contribuyendo a que la contaminación global se mantenga o aumente aunque disminuya en las zonas más desarrolladas del planeta [...] y el fomento a la explotación no sostenible de recursos naturales en las economías con modelos de desarrollo primario-exportador".

En palabras de la CEPAL, "el valor de la pérdida de bienestar originada por la contaminación parece ser mayor, cuanto mayor es el nivel de ingreso de la población afectada. [...] Este es, precisamente, el argumento que justificaría el dumping ecológico; dado que los países o regiones más atrasados tienen un menor nivel de ingreso, el costo de la pérdida de calidad ambiental es en ellos menor [...] y, por tanto, la producción de bienes altamente contaminantes resultaría más barata. **En definitiva, parecería que el deterioro del medio ambiente causaría una menor pérdida de bienestar en los países o regiones pobres que en los ricos, y eso les daría una ventaja comparativa**". Pero, sobre este último punto afirma que "la "ventaja comparativa" de las regiones subdesarrolladas con respecto a la contaminación descansa pues en un supuesto éticamente muy poco defendible." Adicionalmente, señala que la determinación del daño ambiental también es difícil de valorar y subjetiva, ya que existen una serie de impactos (o costos) indirectos, como por ejemplo podrían ser los efectos sobre la salud pública derivados de la contaminación ambiental (CEPAL, 1999).

Sin embargo, el concepto de dumping ecológico difiere del comercial, ya que los elementos requeridos para comprobar la existencia de este último, no pueden demostrarse en el caso del ecológico. Según el Acuerdo Antidumping de la OMC, "los productos comercializados deben comercializarse a un precio inferior al normal" (refiriéndose por "normal", al precio de venta en el mercado doméstico). En el eco-dumping no existe (en principio) un diferencial de precios que justifique la práctica desleal⁴⁹. Este Acuerdo, tampoco reconoce explícitamente el dumping ecológico en las disposiciones relativas a la aplicación de medidas antidumping, presentes en el artículo VI. Resulta muy difícil encuadrar este concepto dentro de las medidas de dumping descritas por éste, principalmente porque no es una práctica que deriva de la esfera privada, sino de las políticas públicas.

Por otra parte, tampoco puede encuadrarse el dumping ecológico dentro del Código sobre Subvenciones de la Ronda Uruguay, ya que no se cumplen dos condiciones básicas. Éstas son: la existencia de contribuciones financieras por parte de las autoridades públicas, y ser medidas específicas de una rama o sector de la producción.

Las acusaciones de dumping ecológico se realizan en búsqueda de una protección en el comercio entre países. Frente a la escasa regulación en la materia, y la dificultad de probar

⁴⁹ Fuente: [Sitio web OMC](#).

efectivamente la existencia de dumping ecológico, los países que se consideran afectados por este tipo de prácticas recurren a restricciones comerciales -para limitar los efectos del eco-dumping-, que pueden tomar la forma de:

- ❖ medidas complementarias que someten a los productos importados a los requisitos internos, bajo el pretexto de asegurar el cumplimiento de las normas internas;
- ❖ medidas discriminatorias que restringen o directamente prohíben la importación de los productos acusados de eco-dumping;
- ❖ derechos compensatorios que procuran eliminar o reducir el diferencial de costos entre los productos importados y los nacionales.

Dentro del primer grupo de medidas podría incluirse la exigencia de sistemas de eco-etiquetado; un sello puede ser utilizado como limitante de acceso a determinado mercado. Aunque estos esquemas continúan siendo -en su mayoría- voluntarios, éste puede ser un requisito que dificulte el ingreso o la comercialización de la producción regional dentro de los países desarrollados.

Si fuera posible armonizar la normativa ambiental a nivel internacional, se erradicaría esta amenaza. Pero, en la práctica, resulta improbable que se logre una normalización internacional de tal magnitud -más aun, considerando el debate en torno a esta cuestión planteado en el capítulo anterior-. Asimismo, el vacío legal existente en la materia, en ocasiones, puede servir de pretexto a los países desarrollados para proteger su producción local, aplicando medidas antidumping de manera arbitraria y generando distorsión en el comercio internacional.

La implementación y difusión de un sistema de eco-etiquetado, podría ser una forma de fomentar la internalización de los costos ambientales de la producción. **Si la oferta exportadora de los países en desarrollo poseyera un sello, disminuirían las posibilidades de que los productores -que certifiquen este instrumento- sean acusados de dumping ecológico, y facilitaría el acceso a los mercados de los países desarrollados.**

2.3.3. El Eco-etiquetado y el *Greenwashing*

El término *Greenwashing* o lavado verde surgió en Nueva York en 1986, de la mano del ambientalista Jay Westervel, quien criticaba las campañas de ahorro en el lavado de toallas, realizadas por los hoteles, bajo el pretexto de consumir menos agua y energía, acusándolos de tener como fin único y real aumentar los beneficios de las empresas. Desde entonces, el término fue ganando difusión, y actualmente se aplica en los casos en que una organización promueve información engañosa, presentando una imagen positiva con el fin de beneficiarse de la repercusión en los consumidores.

Como fue mencionado previamente, la difusión de diversas etiquetas ecológicas ha generado una gran confusión y desconfianza en los consumidores en cuanto al tipo de certificación, su relevancia y credibilidad. En muchos países que no poseen sistemas de eco-

etiquetado nacionales, se han difundido productos con etiquetas cuya información es falsa o irrelevante, con el objetivo de promoverlos como ambientalmente preferibles.

La Agencia TerraChoice Environmental Marketing (consultora estadounidense en “marketing verde”) realizó un estudio de los reclamos relacionados con temas de comunicación ambiental en productos de Norteamérica. Éste demostró que gran parte de los productos declarados como “verdes”, no eran totalmente transparentes en la información que suministraban. En base a los resultados obtenidos, fueron identificados siete “pecados” en el etiquetado ecológico, que clasifican las diversas prácticas de lavado verde, estos son:

- 1. Costo Ambiental Camuflado:** se refiere a la consideración de un producto como sustentable, sólo teniendo en cuenta algunos atributos del mismo, y dejando de lado aspectos ambientales importantes relacionados a éste.
- 2. Falta de Prueba:** es la certificación de atributos no respaldados por información confiable, o no certificados por una tercera parte fiable.
- 3. Vaguedad:** implica que la declaración realizada es pobre o demasiado general, como para que sea relevante para los consumidores.
- 4. Adoración de etiquetas falsas:** productos que a través de palabras o imágenes dan la idea de que cumplen, o poseen, características que lo hacen ambientalmente menos dañinos, cuando éstas no están avaladas o son simplemente falsas.
- 5. Irrelevancia:** por ejemplo, el uso del símbolo “libre de CFC”, que ya no es representativo, porque están prohibidos por ley y ningún producto lo contiene en la actualidad.
- 6. “Menos malo”:** hace referencia a declaraciones de productos preferibles dentro de categorías que son dañinas al ambiente en general.
- 7. Falta de veracidad:** se refiere a declaraciones simplemente falsas (Terrachoice, 2009).

Como afirma Daniel Goleman, **“el lavado verde contamina los datos de los que disponen los consumidores, proporcionándonos información errónea para obligarnos a comprar cosas que no cumplen sus promesas y arruinando, de ese modo, la eficacia del mercado. [...] Al socavar así la confianza del consumidor y al subvalorar los datos realmente importantes, el lavado verde genera dudas y alienta el cinismo de los consumidores dispuestos a apoyar, con su dinero, las innovaciones realmente verdes”** (Goleman, 2009).

El aumento de la demanda de productos más limpios, condujo a un incremento en la oferta de éstos, pero ante la falta de legislación en la materia y de esquemas de certificación nacionales, las etiquetas engañosas han proliferado. Éste es otro de los fundamentos por los cuales es importante que se regulen los sistemas de etiquetado ecológico y se desarrollen iniciativas nacionales, impulsadas desde esferas gubernamentales. Con un sello nacional

creíble, se simplificaría la información brindada a los consumidores y disminuirían las prácticas engañosas. Esto permitiría recuperar la confianza de los consumidores en este tipo de instrumentos y avanzar hacia un mayor grado de compromiso en la reducción del impacto ambiental del consumo.

2.4. Estado del arte del Eco-etiquetado en el MERCOSUR

2.4.1. Iniciativas de eco-etiquetado en el MERCOSUR

El MERCOSUR no posee un sistema de eco-etiquetado regional y el tema tampoco se encuentra incluido en su agenda de trabajo. Durante la primera etapa del proceso de integración existió la iniciativa de desarrollar el Sello Verde MERCOSUR. La agenda de trabajo del SGT N°6 (aprobada en 1995) incluía -dentro de los siete puntos prioritarios de acción- el desarrollo de “un proceso tendiente a la definición y formalización de un sistema Sello Verde MERCOSUR”. La actividad resultaba “consistente con el desarrollo del comercio intra-MERCOSUR y hacia terceros países u otros procesos de integración y tomando como especial referencia la preferencia creciente del mercado por aquellos productos ambientalmente adecuados.”⁵⁰

En la VII Reunión Ordinaria del SGT N°6, celebrada en Agosto de 1997 en Montevideo, se trató la evolución y aprobación de la normativa ISO 14.000, pero en lo que respecta a la serie ISO 14.020 –sobre eco-etiquetado-, sólo se destacó la credibilidad que deberían tener de los organismos certificadores y el carácter voluntario que debería tener tal sistema⁵¹. En esta instancia se decidió ubicar conceptualmente al tema como parte de la constitución de un sistema de certificación ambiental para la región. En 1998, el tratamiento de la normativa ISO fue incluido dentro de la Pauta de Trabajo Competitividad y Medio Ambiente⁵². La iniciativa Sello Verde MERCOSUR fue entendida como parte de la ISO 14.020 y, por ende, corrió la misma suerte.

No hubo avances en el desarrollo del sello y, desde entonces, éste dejó de ser incluido en las agendas de trabajo del subgrupo y del GMC. De hecho, el tema tampoco fue incluido en los trabajos realizados por el SGT N°6 y la Agencia de Cooperación alemana GTZ en el Proyecto CyMA⁵³ (Competitividad y Medio Ambiente), realizado entre 2002 y 2007. Se deduce que los países del bloque no consideraron conveniente su tratamiento por involucrar cuestiones que pueden derivar en barreras no arancelarias.

Por otra parte, en el año 2008 fue aprobado el Programa de Integración Productiva⁵⁴ del Mercosur que incluye entre sus objetivos el fomento de “mecanismos de homogenización de la producción bajo estándares técnicos, incluyendo la adopción de un Sello MERCOSUR de

⁵⁰ Resolución GMC N° 38/95.

⁵¹ MERCOSUR, SGT N°6. Acta N°07/97. VII Reunión Ordinaria del SGT N°6.

⁵² MERCOSUR, SGT N°6. Acta N°02/98. IX Reunión Ordinaria del SGT N° 6.

⁵³ El proyecto se presenta en detalle en el apartado 3.2.1.2.

⁵⁴ El Programa de Integración Productiva es analizado en el apartado 3.2.1.6.

Calidad⁵⁵. Si bien no hay una referencia explícita a la inclusión de consideraciones ambientales, se supone que no deberían estar ausentes en el desarrollo de la iniciativa.

En lo que atañe a los Estados Parte, en la última década han proliferado diversos sistemas de certificación y sustentabilidad en la producción, que incluyen etiquetas específicas para determinados sectores o multisectoriales. Según el reporte *Seizing Ecolabelling and Sustainable Public Procurement Opportunities in the Southern Cone Region*, realizado por la Fundación Chile a fines de 2012 se encontraban en la subregión Cono Sur (MERCOSUR + Chile⁵⁶) un total de 49 sellos activos, de los cuales Brasil posee 37, Argentina y Chile 25 cada uno, Paraguay 11 y Uruguay 8⁵⁷.

Eco-etiquetas en los países del Cono Sur (por rubro)

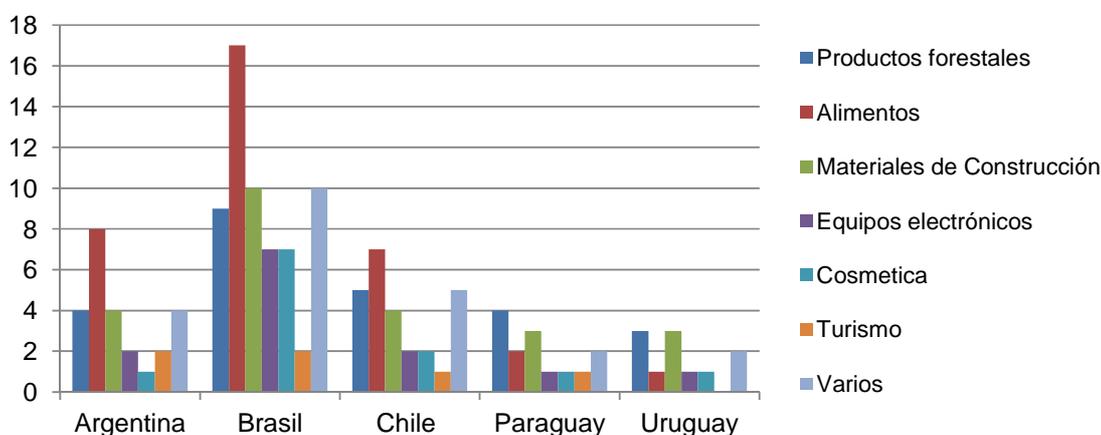


Gráfico N°1: Cantidad de eco-etiquetas (tipos I, II y III) en la región del Cono Sur por sector.
Fuente: Fundación Chile, 2012.

El Gráfico N°1 presenta la cantidad de eco-etiquetas que cada país tiene vigentes en los principales rubros de la economía. Cabe destacar que no todos los sellos se asocian específicamente al desempeño medioambiental, sino que algunos de éstos están más relacionados a estándares de calidad o de seguridad. Sólo Brasil posee un sistema de eco-etiquetado nacional Tipo I (según ISO), llamado *ABNT Qualidade Ambiental*. No obstante, es destacable la presencia de iniciativas impulsadas por el sector público argentino a nivel subnacional (provincial). Ambos casos serán presentados con mayor detalle en los apartados 2.4.1.1 y 2.4.1.2 del presente Capítulo.

El mencionado reporte de la Fundación Chile también realizó un diagnóstico de situación, en cuanto a la predisposición de los países de la región frente a la posibilidad de cooperar en el

⁵⁵ MERCOSUR/CMC/DEC N° 12/08. Programa de Integración Productiva del MERCOSUR.

⁵⁶ Si bien Chile es un Estado Asociado del bloque, se considera dentro de este análisis dado que -por iniciativa del PNUMA- los países del Cono Sur están analizando la posibilidad cooperar en materia de eco-etiquetado.

⁵⁷ Un mismo sello puede existir en más de un país, como las eco-etiquetas del *Forest Stewardship Council* (FSC).

desarrollo de esquemas de etiquetado ambiental⁵⁸. En términos generales, puede observarse que **todos los países tienden a apoyar la cooperación regional en eco-etiquetado, enfocándose especialmente en el mercado de exportación** (dado que el desarrollo de estos sistemas, así como sus mercados internos, se encuentran en grados de desarrollo muy dispares). Asimismo, se destacan los avances realizados por Brasil en el programa *ABNT Qualidade Ambiental* y se resaltan los aprendizajes de esta experiencia como ventaja ante el posible desarrollo de un sello regional.

A continuación se sintetizan los hallazgos del Informe de la Fundación Chile relevantes para el proyecto de investigación, respecto de la predisposición de los países del Cono Sur para cooperar regionalmente en la materia⁵⁹:

- ❖ La posición de **Argentina** es la más pasiva, ya que en sus cuadros políticos aún se considera que este desarrollo pueda llevar a un aumento de las barreras no arancelarias por parte de los PD. Su interés está netamente vinculado al sector de exportación y, además, destaca la posibilidad que ofrece esta instancia de cooperación para aumentar las responsabilidades comunes, como otra vía para profundizar la integración.
- ❖ Como ya se mencionó, **Brasil** es el país que mayor desarrollo ha alcanzado en el tema y su actitud es muy positiva. Lograr el reconocimiento mutuo de su sello con otros a nivel mundial es una de las cuestiones prioritarias para la ABNT y la posibilidad de contar con un sello regional le ofrecería mayor peso geopolítico para conseguirlo. Pero, su interés por el sello no se acota al mercado de exportación, sino que es también el país que más enfocado está en desarrollar un mercado interno de productos sustentables⁶⁰.
- ❖ En el caso de **Chile**, su actitud general también es favorable respecto de la cooperación en la temática, busca especialmente fortalecer su sector exportador en el mercado internacional. Sin embargo, pretende priorizar el desarrollo de programas internos y, una vez que su sector exportador sea competitivo en términos medioambientales, avanzar en la iniciativa de un sello regional.
- ❖ **Paraguay**, por su parte, también se muestra con una actitud muy favorable a promover la cooperación en eco-etiquetado a nivel regional. Sus principales motivaciones son: la posibilidad de reducir las asimetrías con los otros países del bloque, lograr desarrollar una industria más sustentable y fortalecer su posición como exportador.

⁵⁸El diagnóstico se basa especialmente en entrevistas a expertos y funcionarios de los países del Cono Sur.

⁵⁹ En el Anexo N° 1 se presenta la tabla que resume las posturas, actitudes e incentivos identificados en cada uno de los países por el estudio de la Fundación Chile.

⁶⁰ “Entre 40% y 77% de los brasileños están dispuestos a pagar más por un producto amigable con el ambiente” (Fundación Chile, 2012).

- ❖ Por último, **Uruguay** posee una actitud cautelosa frente a la posibilidad de cooperar regionalmente en cuestiones que pueden afectar al comercio. Está interesado en el desarrollo del sello para ampliar su mercado de exportación, pero es el país que menor grado de avance presenta en cuanto a este tipo de sistemas. Además, la difusión y conocimiento del tema en el país es escasa.

El informe también señala el importante rol que cumplen los programas de compras públicas sustentables en la implementación de sistemas de eco-etiquetado. Sobre este aspecto, la Lic. María Aurora Agulló sostiene que *“el Estado tiene la capacidad de impulsar la producción sustentable, por medio de la adopción de normas o requisitos técnicos para las compras públicas, con el objetivo de incorporar criterios de sustentabilidad en la selección del proveedor. Así, puede difundirse el uso de eco-etiquetas, aceptándolas como acreditación del cumplimiento de dichos requisitos; para impulsarlo puede comenzar por sectores de los cuales el estado es un gran comprador, como por ejemplo equipamiento de oficina (especialmente papel) o materiales de construcción, etc.”*⁶¹.

Sin embargo, *“los programas e iniciativas de compras públicas sustentables están aún en una etapa inicial en la mayoría de los países de la región Cono Sur”* (Fundación Chile, 2012). Argentina, Brasil y Chile están trabajando en la implementación de programas de este tipo, habiendo ya desarrollado mecanismos para incluir criterios de sostenibilidad en las compras públicas nacionales; mientras tanto, Uruguay y Paraguay prácticamente no presentan avances en la materia.

En particular, se destaca la aprobación del Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional argentina⁶², que procura mejorar la eficiencia y transparencia de las contrataciones públicas y promueve la incorporación de normas para fomentar la sostenibilidad en el consumo estatal. Así, *“habilita a la Oficina Nacional de Contrataciones [ONC⁶³] a desarrollar mecanismos que promuevan la adecuada y efectiva instrumentación de criterios ambientales, éticos, sociales y económicos”*⁶⁴. Desde entonces, la ONC ha trabajado en cooperación con la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable para lograrlo; se espera que la iniciativa comience a funcionar en el corto plazo. Una vez que el Régimen este implementado, el Estado incrementará su demanda de productos certificados, dinamizando la incorporación del sello regional en los sectores productivos nacionales.

2.4.2. La eco-etiqueta brasileña: Marca ABNT – Qualidade Ambiental

El sello brasileño es uno de los sistemas de eco-etiquetado sudamericanos más desarrollados y completos, y el único que participa de la GEN. El *Rótulo Ambiental* llamado *Marca ABNT – Qualidade Ambiental*, fue ideado en el año 1993 por la Asociación Brasileña

⁶¹ En el Anexo N°3 es complementada la entrevista.

⁶² El Reglamento fue aprobado mediante el Decreto N° 893/12 de Junio de 2012.

⁶³ La ONC es el organismo encargado de brindar el soporte técnico y legal necesario para la instrumentación del Reglamento. Depende de la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa de la Jefatura de Ministros.

⁶⁴ Fuente: Sitio web Argentina Compra.

de Normas Técnicas (ABNT)⁶⁵, tomando como base la iniciativa de “La Flor” de la UE, y relanzado en 2008, logrando la primera certificación en Junio de 2011.

Es un esquema voluntario y procura la mejora continua de los procesos de la organización certificada hacia la excelencia ambiental. Así, las metas que se pretenden alcanzar con la certificación son: la reducción del consumo de energía, agua y materiales; y, la minimización de la contaminación generada por la producción, el uso y la disposición final de los productos y servicios. Con el objetivo de garantizar la imparcialidad del proceso, y asegurar el cumplimiento de los criterios establecidos para cada categoría de producto, la certificación es realizada por una entidad certificadora tercera parte.

A tal fin, se elaboran criterios específicos que deben cumplir los productos o servicios -a ser certificados- para ser ambientalmente preferibles. El desarrollo de éstos y el análisis final del proceso (previo a la concesión del certificado), es realizado por Comités Técnicos de Revisión, llamados *Grupos de Rotulagem Ambiental* (GRA). Estos grupos están compuestos por representantes de la comunidad científica, ONG ambientalistas, órganos de defensa del consumidor y los fabricantes de cada categoría de producto. Además, los GRA definen el procedimiento específico aplicable a cada caso y la validez de la misma. Los criterios son revisados periódicamente y, si fueran realizadas modificaciones en los mismos, las organizaciones certificadas tendrán que adaptarse a éstos en un plazo determinado y realizar una nueva evaluación para mantener el sello.



En general, los procesos de certificación constan de trece fases que implican el análisis de la documentación, desarrollo de criterios, visitas técnicas, pre-auditoria, auditoria, muestreo, ensayos, auditorías extraordinarias, análisis del proceso por el GRA (quien define si corresponde la certificación) y la certificación en sí. Una vez certificada, la organización debe mantener las condiciones que fueron evaluadas, y la ABNT puede realizar visitas, auditorías, muestreos, etc. a fin de garantizar que dichas condiciones se mantengan. Además, en caso que se encontraran “no-conformidades”, puede establecer revisiones y ensayos periódicos e, incluso, suspender la certificación hasta que éstas estuvieran resueltas. Luego de un período de tres años, la validez del sello debe ser renovada por medio de la realización de alguna o todas las actividades comprendidas en las fases de la certificación.

Hasta la fecha, la ABNT cuenta con 42 empresas participando del sistema de certificación y un total de 230 productos certificados⁶⁶. En su mayoría, los productos certificados son insumos para procesos productivos o para la construcción civil. También están certificados

⁶⁵ La ABNT es una entidad privada, sin fines de lucro, reconocida como único Foro Nacional de Normalización, a través de la resolución nro. 07 del Consejo Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial (CONMETRO) de Agosto de 1992. Opera desde el año 1940 como órgano responsable por la normalización técnica en el país. Es miembro fundador y representante exclusiva –en Brasil- de la ISO, de la Comisión Panamericana de Normas Técnicas (COPANT) y de la Asociación MERCOSUR de Normalización (AMN).

⁶⁶ Fuente: entrevista a Guy Ladvoocat, Gerente de Certificación de Sistemas de la ABNT. Presentada en detalle en el Anexo N°3.

productos como alfombras o mobiliario, destinados a los consumidores finales. La mayoría de las organizaciones certificadas son grandes empresas, que por su disponibilidad de recursos y personal, tienen mayor facilidad para implementar este tipo de sistemas. Aún está pendiente la implementación de la certificación en el sector PyME, así como la difusión del sello en productos destinados a consumidores finales.

La certificación de estos productos implica que la empresa posee un sistema de gestión ambiental preventivo, que tiende a disminuir los impactos ambientales de su producción. Pero, los productos que cuentan con el sello de la ABNT, además contienen particularidades técnicas que los hacen “ambientalmente preferibles”, frente a otros productos de la misma categoría. Por ejemplo, las alfombras certificadas de la empresa Beauliau do Brasil, son fabricadas con hilos de nylon que contienen -al menos- 25% de contenido reciclado.

Uno de los desafíos que la ABNT está atravesando actualmente, es el reconocimiento internacional de su sello. En base a la entrevista realizada a Guy Ladvocat⁶⁷, el sello brasileño no consiguió el reconocimiento por parte de la UE. En el marco de un proyecto del PNUMA, que le ofrecía a 6 países la posibilidad de que uno de sus productos obtuviera la certificación de “La Flor”, el representante brasileño solicitó que el producto fuera reconocido por haber certificado bajo el sello local, y que en función de tal certificación, se otorgara la certificación de la UE. La demanda fue rechazada por la Comisión de la UE, indicando que por política regional, no se reconocerá ninguna eco-etiqueta, independientemente de los criterios en los que se basara la certificación. Más allá de esta experiencia fallida, como miembro de la GEN, la ABNT está negociando -con mayores probabilidades de éxito- el reconocimiento mutuo de los sellos con EE.UU., Corea del Sur y Japón.

Por otra parte, respecto de la posibilidad de desarrollar un sello regional, el entrevistado señala que se encuentran abiertos a participar y colaborar en el desarrollo de un sello regional, poniendo a disposición la experiencia alcanzada en el desarrollo de la *Marca ABNT Qualidade Ambiental*. No obstante, manifiesta que, de avanzarse en esta alternativa, su intención es que coexistan ambos sellos (como es el caso de Alemania que posee el Ángel Azul y la Flor de la UE), buscando mecanismos de reconocimiento mutuo entre ambos.

2.4.3. Iniciativas de Eco-etiquetado en Argentina

En la actualidad, existen en Argentina cinco programas de eco-etiquetado, promovidos o apoyados por organismos públicos (en su mayoría provinciales), que se diferencian en el ámbito geográfico de aplicación, y en el grado de exigencia que implican⁶⁸.

⁶⁷ *Ibíd.*

⁶⁸ Este resumen es producto del trabajo de investigación realizado durante la Pasantía de la Maestría, bajo la coordinación del CTS-UTN, para la confección del documento “Eco-etiquetado en Argentina. Análisis del Programa Buenos Aires Produce Más Limpio” presentado en el Taller Regional de Cooperación en Eco-etiquetado para el Cono Sur (PNUMA, Santiago de Chile, Noviembre de 2011).

El único sello de aplicación nacional es la certificación “Alimentos Argentinos, Una Elección Natural”. Éste, surge como una iniciativa de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) en el año 2005, con el objetivo de *“distinguir a aquellos productos que se destaquen por sus niveles de calidad, innovación tecnológica, posicionamiento en los mercados y promoción de los aspectos sociales, culturales y naturales de producción, elaboración y transformación de los alimentos argentinos”*⁶⁹, y pretende *“ser el Sello de Calidad de referencia para la industria alimentaria que promueva la distinción y otorgue valor a los alimentos argentinos”*⁷⁰. Si bien está enfocado en el cumplimiento de estándares de calidad, será considerado en esta investigación por su carácter nacional, y por orientarse al mercado de exportación.



En segundo lugar, el Sello Gestión Salteña Ecoeficiente fue implementado en el año 2009, con el objetivo de lograr *“una provincia económicamente más competitiva, socialmente justa y ambientalmente limpia”* (M.A.yD.S., 2011). Es otorgado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la provincia, luego de haber sido obtenida la certificación ISO 14.001 frente a una entidad certificadora (tercera parte). La implementación del programa cuenta con un importante apoyo por parte del Estado Provincial, que incluye subsidios o beneficios para obtención de financiamiento y exenciones fiscales, y también con la colaboración del sector académico local.

El Programa de Gestión Ambiental “ECO-UIC” es promovido por la Unión Industrial de Córdoba (UIC) desde el año 2008, conjuntamente con el Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo de la Provincia. Su objetivo es mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) locales y *“solucionar problemas medioambientales detectados, exigencias de proveedores, exigencias de exportación, reclamos y/o quejas de la comunidad”* (UIC, 2011). Funciona como un plan de tres etapas, que permite una implementación progresiva de un sistema de gestión ambiental e implica la revisión de los procesos y criterios ambientales aplicados en la gestión empresarial. La UIC apoya a las organizaciones interesadas en la certificación, ofreciendo asistencia técnica, capacitaciones y evaluaciones de resultados. El programa contempla una premiación en cada uno de los tres niveles pero, dicho premio aún no posee un sello que lo identifique. Empero, las instancias detalladas por el programa, y la mecánica de la premiación, cumplen los requisitos de un Etiquetado Ecológico Tipo I, según la norma ISO 14.024, faltando sólo el sello en sí.

El Programa de Certificación de Alojamientos Turísticos Sustentables de la Provincia de Buenos Aires, implementado por el gobierno provincial en Enero de 2009, pretende fomentar la actividad turística sustentable. Así, certifica el cumplimiento de criterios preestablecidos y de los lineamientos de la norma ISO-SECTUR 42.200. De acuerdo a la puntuación obtenida, se determina el



⁶⁹ SAGPyA. Resolución 392/2005.

⁷⁰ Fuente: Sitio web Alimentos Argentinos, Una Elección Natural.

nivel de compromiso del establecimiento en una escala de seis niveles (de cero a cinco) y se lo habilita a usar el sello correspondiente al nivel alcanzado.

En Agosto 2011, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires implementó el Programa de Hoteles Responsables con el Ambiente, con el fin de *“brindar un reconocimiento a aquellos alojamientos turísticos que demuestren fehacientemente, no sólo el cumplimiento de la normativa ambiental aplicable y de toda otra que pudiera corresponderles, sino que además, acrediten superar el cumplimiento mínimo exigible hacia un modelo responsable y sostenible de gestión empresarial”*⁷¹. Este programa, al igual que el de la Provincia de Buenos Aires, consiste en un sistema de evaluación de cumplimiento normativo y del compromiso medioambiental de las empresas del rubro. Para obtener el sello, basta con completar una Declaración Jurada, en la que se asegura (de manera general) el cumplimiento de la normativa aplicable y la existencia de un sistema de gestión ambiental⁷². El reconocimiento se realiza por medio de un certificado de “Hotel Responsable con el Ambiente” o “Eco Hotel”, y el establecimiento queda habilitado para utilizar el sello correspondiente.



Estas iniciativas no presentan criterios comunes, ni involucran un mismo nivel de compromiso con la mejora del desempeño ambiental. Por una parte, existen programas completos -como es el caso del Ecosello Salteño⁷³- que cumplen todos los requisitos para que la certificación pueda considerarse de Tipo I (según la norma ISO 14.024), incluyen financiamiento de algunos de los costos de la certificación o subsidios estatales para facilitarla y contemplan programas de difusión del sello y de los productos certificados.

Por otra parte, se encuentran programas laxos (o de menor exigencia), que sólo procuran asegurar el cumplimiento de los criterios mínimos requeridos de un sistema de gestión ambiental y de desempeño ambiental, los cuales son -en principio- escasamente verificados. Éste es el caso del Sello “Hotel Responsable con el Ambiente” que, no contempla instancias de auditorías formalmente definidas, inspecciones in situ, certificaciones ambientales, ni un plan de mejora continua.

No obstante, los sistemas descriptos, así como el volumen creciente de empresas y organismos certificados (o en proceso de certificación), reflejan el aumento de la importancia que, durante los últimos años, han ganado este tipo de esquemas en la Argentina. Podría deducirse que el país está incorporándose gradualmente a la tendencia internacional de implementación de iniciativas de certificación ambiental y Eco-etiquetado, intentando mejorar la calidad ambiental de sus productos y, tal vez, comenzando a generar las bases para el desarrollo de una conciencia de consumo sostenible.

⁷¹ Fuente: Sitio web APrA.

⁷² El esquema no contempla instancias de auditoría formalmente definidas, aunque indica que pueden realizarse.

⁷³ Aunque hasta la fecha ninguna empresa ha logrado completar todas las etapas de la certificación y se registran pocos avances en cuanto a la implementación del sello, fue planteado bajo un esquema de certificación completo.

Capítulo 3: El abordaje de las cuestiones ambientales en el MERCOSUR

3.1. Aspectos institucionales y jurídicos

Si bien al conformarse el MERCOSUR el proceso preparatorio a la Cumbre de Río estaba en pleno desarrollo, la cuestión ambiental no fue prioritaria en la definición de la agenda política del bloque. Durante la década del '90, los esfuerzos de los EE.PP se centraron en avanzar en la institucionalidad el proceso y promover la liberalización del comercio intrazona. Bajo este enfoque -de carácter mayormente comercial-, el tratamiento de las cuestiones ambientales se basó en la reducción de las BNA.

Gradualmente, el bloque fue incorporando objetivos relacionados con el desarrollo sustentable y la PyCS en su agenda política. Su inclusión permitió aproximar la agenda medioambiental del MERCOSUR a la evolución de las negociaciones en el ámbito internacional; no obstante, los avances fueron magros y en muchos casos no llegaron a instrumentarse en la práctica. De hecho, uno de los principales problemas del proceso de integración ha sido la falta de incorporación a los ordenamientos nacionales, de las normas producidas por los órganos regionales (no sólo ambientales, sino en general). Además, la visión regional de los temas ambientales continúa caracterizándose por considerarlos como obstáculos al comercio.

El Tratado de Asunción de 1991, texto fundacional del MERCOSUR, ya incluía en su preámbulo el objetivo de alcanzar el mercado común *“mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, [...] con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio”*. El Tratado establecía un período de transición hacia el mercado común de cuatro años (1991-1994), durante el cual se debería principalmente eliminar los aranceles, establecer un régimen general de origen y un mecanismo de salvaguardias transitorio. El año siguiente, se determinó en Las Leñas el *“Cronograma de Medidas tendientes a la consecución de los objetivos y metas previstas en el Tratado de Asunción”*⁷⁴. Una de las medidas contempladas fue el establecimiento del Sub Grupo de Trabajo 7 (SGT7), bajo el nombre *“Política Industrial y Tecnológica”*, cuyo mandato incluía la armonización de la legislación nacional y provincial de los Estados Parte en temas ambientales, a fin de detectar potenciales BNA.

Ese mismo año fue creada la Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA)⁷⁵, a la cual se le encargó relevar las normas vigentes en materia ambiental, analizarlas, detectar las asimetrías, y proponer recomendaciones al GMC para el tratamiento del tema. Como afirman los autores del informe GEO MERCOSUR, *“la agenda de la REMA fue ambiciosa”*, pero su accionar se enfocó principalmente en *“la recopilación y comparación de las normas ambientales de cada país, y su armonización, interpretando este concepto como una forma*

⁷⁴ Decisión CMC N° 01/92.

⁷⁵ Resolución GMC N° 22/92.

Capítulo 3: El abordaje de las cuestiones ambientales en el MERCOSUR

3.1. Aspectos institucionales y jurídicos

Si bien al conformarse el MERCOSUR el proceso preparatorio a la Cumbre de Río estaba en pleno desarrollo, la cuestión ambiental no fue prioritaria en la definición de la agenda política del bloque. Durante la década del '90, los esfuerzos de los EE.PP se centraron en avanzar en la institucionalidad el proceso y promover la liberalización del comercio intrazona. Bajo este enfoque -de carácter mayormente comercial-, el tratamiento de las cuestiones ambientales se basó en la reducción de las BNA.

Gradualmente, el bloque fue incorporando objetivos relacionados con el desarrollo sustentable y la PyCS en su agenda política. Su inclusión permitió aproximar la agenda medioambiental del MERCOSUR a la evolución de las negociaciones en el ámbito internacional; no obstante, los avances fueron magros y en muchos casos no llegaron a instrumentarse en la práctica. De hecho, uno de los principales problemas del proceso de integración ha sido la falta de incorporación a los ordenamientos nacionales, de las normas producidas por los órganos regionales (no sólo ambientales, sino en general). Además, la visión regional de los temas ambientales continúa caracterizándose por considerarlos como obstáculos al comercio.

El Tratado de Asunción de 1991, texto fundacional del MERCOSUR, ya incluía en su preámbulo el objetivo de alcanzar el mercado común *“mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, [...] con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio”*. El Tratado establecía un período de transición hacia el mercado común de cuatro años (1991-1994), durante el cual se debería principalmente eliminar los aranceles, establecer un régimen general de origen y un mecanismo de salvaguardias transitorio. El año siguiente, se determinó en Las Leñas el *“Cronograma de Medidas tendientes a la consecución de los objetivos y metas previstas en el Tratado de Asunción”*⁷⁴. Una de las medidas contempladas fue el establecimiento del Sub Grupo de Trabajo 7 (SGT7), bajo el nombre *“Política Industrial y Tecnológica”*, cuyo mandato incluía la armonización de la legislación nacional y provincial de los Estados Parte en temas ambientales, a fin de detectar potenciales BNA.

Ese mismo año fue creada la Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA)⁷⁵, a la cual se le encargó relevar las normas vigentes en materia ambiental, analizarlas, detectar las asimetrías, y proponer recomendaciones al GMC para el tratamiento del tema. Como afirman los autores del informe GEO MERCOSUR, *“la agenda de la REMA fue ambiciosa”*, pero su accionar se enfocó principalmente en *“la recopilación y comparación de las normas ambientales de cada país, y su armonización, interpretando este concepto como una forma*

⁷⁴ Decisión CMC N° 01/92.

⁷⁵ Resolución GMC N° 22/92.

de atender a las asimetrías para evitar divergencias y no como el establecimiento de un marco idéntico común a todos los países” (CLAES; PNUMA, 2008).

La preocupación principal que motivó este análisis, fue la posibilidad de que las medidas ambientales se convirtieran en BNA con potencial de distorsionar el comercio. De hecho, se le solicitó a la REMA la elaboración de un cronograma de eliminación de las restricciones no arancelarias encontradas. En 1994 fue aprobado el documento sobre “Directrices básicas en materia de Política Ambiental”⁷⁶, centrado en la armonización de las legislaciones ambientales, las condiciones de competitividad y el manejo de los recursos naturales.

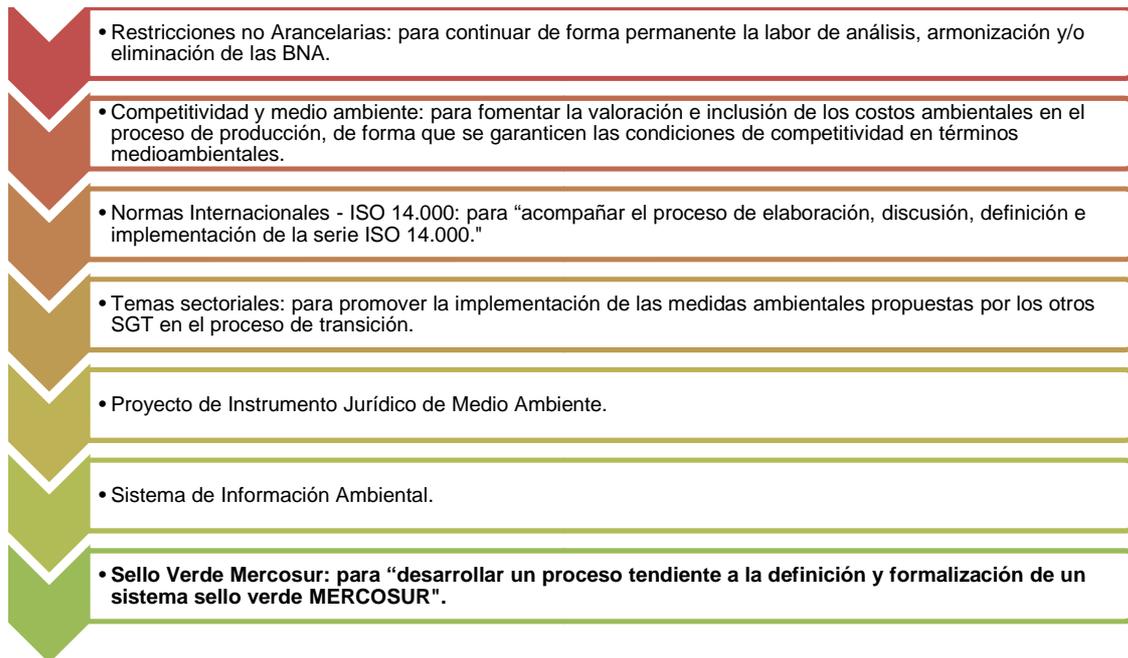
A su vez, en Febrero de 1992, fue firmada la “Declaración de Canela de los Presidentes de los Países del Cono Sur, previa a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”. Este documento representó una aproximación de las concepciones y posiciones que las Partes firmantes sostendrían en la Cumbre de Río, y demuestra que las agendas gubernamentales de los países del MERCOSUR sí incluían el avance en las negociaciones de la Cumbre de Río, aunque en el plano regional no se había tratado.

Los artículos 1 y 2 de la Declaración hacen referencia a los postulados que terminaron por consagrarse en el Principio “Responsabilidad Común pero Diferenciada” de la Declaración de Río. Allí, los países reconocieron que “la protección del medio ambiente y la conservación racional de los recursos naturales requiere el firme compromiso de todos los Estados del mundo”. Asumieron esa responsabilidad, pero manifestaron estar “conscientes de que la participación en su concreción es diferenciada [de manea que] [...] el esfuerzo que deben realizar los países en desarrollo requiere el aporte de fondos nuevos, adicionales, continuos y en condiciones especialmente favorables, de acuerdo con las distintas capacidades de los países desarrollados y de los países en desarrollo”.

Los Ministros de Ambiente de los EE.PP. recibieron, en 1995, los resultados del trabajo realizado por la REMA y sus recomendaciones. Basados en éstas, aprobaron la Declaración de Taranco, en la cual destacaron la importancia que tuvo la participación de la REMA en la etapa de transición del MERCOSUR, y coincidieron en que era importante transformarla en un SGT. Ese mismo año, la creación del SGT N° 6 es incluida en las disposiciones de la Resolución N° 20/95.

El primer programa de trabajo del SGT N°6 fue ambicioso pero mantuvo un tratamiento de los temas ambientales afines a la integración comercial. Así, el Subgrupo intentó promover diversas iniciativas, enfocadas en la normalización de cuestiones ambientales, pero como ya se mencionó, gran parte de las medidas promovidas no prosperaron por falta de voluntad política o de acuerdo entre las partes. Sus pautas negociadoras, aprobadas mediante la Resolución N° 38/95, estaban enfocadas en los siguientes temas:

⁷⁶ Resolución GMC N° 10/94.



En 1996 el SGT N°6 inició un análisis para la elaboración de un Protocolo Adicional al Tratado de Asunción enfocado en temas medioambientales. Éste fue aprobado en 1999 y remitido al GMC para su evaluación. Sin embargo, el Protocolo no fue aprobado por la parte Argentina. Ante la negativa, se buscó lograr al menos un compromiso mínimo, trabajando en base a la propuesta argentina de firmar un acuerdo marco. Como sostiene el Ing. Ariel Carbajal el proyecto del Protocolo hubiera implicado contar con un instrumento vinculante que abracara temas como las asimetrías regionales, controversias ambientales, el desarrollo de un Sello MERCOSUR, entre otros. "Fue una iniciativa desaprovechada ya que, luego de arduas negociaciones y años de trabajo, la sección Argentina rechazó el Protocolo"⁷⁷.

Así, en Junio de 2001 fue aprobado el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, presentado por recomendación del SGT N° 6⁷⁸. La propuesta de Acuerdo fue de escasa profundidad y no generó compromisos para las Partes, sino que reafirmó nuevamente la importancia de los Principios de la Declaración de Río y las Directrices, así como la necesidad de dotar al proceso de integración de un marco jurídico, que facilitara la protección del medio ambiente y el uso sustentable de los recursos. De esta forma, propuso la articulación de las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo, mediante la interacción de organismos nacionales y organizaciones de la sociedad civil (entre otros), con el objeto de lograr el desarrollo sustentable en la región. Empero, **el Acuerdo Marco sólo enfatiza la importancia de la cooperación y coordinación, sin ofrecer procedimientos ni herramientas operativas; cuestión que lo torna en un acuerdo de carácter meramente declaratorio.**

⁷⁷ La entrevista es complementada en el Anexo N°3.

⁷⁸ Decisión CMC N° 02/01.

El tratamiento de los temas ambientales en los acuerdos del MERCOSUR

En lo que respecta a las relaciones interregionales del MERCOSUR, en los acuerdos MERCOSUR–Comunidad Europea (1995) y MERCOSUR–Canadá (1998) se intentó incluir la cuestión ambiental dentro los ámbitos de cooperación ente las partes. El acuerdo con la Comunidad Europea promulgaba una conducta respetuosa con el ambiente, en cuanto al uso eficiente de los recursos y la cooperación en materia energética; y al igual que en el Acuerdo con Canadá, las partes acordaron cooperar en materia de protección medioambiental. Estos intentos de cooperación, lamentablemente siguieron el mismo camino que muchas de las iniciativas medioambientales propuestas por los SGT, no logrando tornarse efectivas en la práctica.

En 2004, es aprobado el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR en Materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales⁷⁹. Éste estableció una serie de mecanismos que deberían aplicarse para hacer efectiva la asistencia y cooperación intrarregional, en caso de una emergencia ambiental con daño efectivo o potencial. Además, ofrecería una alternativa con mecanismos claros y procedimientos definidos para la acción. Sin embargo, aún no entró en vigencia, ya que -hasta la fecha de presentación de esta investigación- Brasil no lo ha internalizado.

Mediante la Resolución del GMC N° 45/02⁸⁰, fueron aprobadas las nuevas Pautas Negociadoras del SGT N°6, en el año 2002. Se buscó actualizar las pautas del '95, para “adecuarlas a la nueva realidad y a los instrumentos adoptados en los planes nacional, regional e internacional”, considerando “la importancia que reviste la temática ambiental y la consecución del desarrollo sustentable en la consolidación y profundización del MERCOSUR; [y] los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable”⁸¹.

De esta manera, se le dio continuidad a aquellos temas de la agenda de trabajo de 1995 que debían seguir siendo analizados -por falta de tratamiento o por necesidad de actualización- y fueron incluidos temas que derivaban del avance de los trabajos del SGT N°6 (como la implementación del Acuerdo Marco) o de las agendas ambientales internacionales de los países del bloque. **Las nuevas Pautas formalizaron la consideración de la PyCS como una de las áreas prioritarias de la política ambiental del MERCOSUR y la incorporación de los temas de la agenda ambiental internacional a la regional.**

⁷⁹ Decisión CMC N° 14/04

⁸⁰ Resolución GMC N° 45/02. La Resolución es detallada en el Anexo N°4.

⁸¹ *Ibíd.*

Pautas Negociadoras 1995 RES. GMC N° 38/95	Pautas Negociadoras 2002 RES. GMC N° 45/02
Restricciones No Arancelarias Competitividad y Medio Ambiente Temas Sectoriales Proyecto de Instrumento Jurídico de Medio Ambiente. Sistema de Información Ambiental	Medidas No Arancelarias Competitividad y Medio Ambiente Temas Sectoriales Implementación de la DEC. CMC N° 02/01 "Acuerdo-Marco de Medio Ambiente del Mercosur" Sistema de Información Ambiental – SIAM
Normas Internacionales - ISO 14.000 Sello Verde Mercosur	Instrumentos y Mecanismos para la Mejoría de la Gestión Ambiental El Medio Ambiente como Generador de Oportunidades en el Marco del Desarrollo Sustentable Protección y Gestión de la Base de Recursos Naturales para el Desarrollo Económico y Social Gestión Ambientalmente Adecuada de Sustancias y Productos Químicos Peligrosos Acompañamiento de la Agenda Ambiental Internacional

La Reunión de Ministros de Medio Ambiente (o equivalente), fue creada en el año 2003, como una instancia política para el tratamiento de los temas ambientales de la región, con la función de *“proponer al Consejo del Mercado Común medidas tendientes a la coordinación de políticas para promover la gestión ambiental y el desarrollo sostenible en los países del MERCOSUR, así como las acciones de cooperación y articulación en materia de medio ambiente entre los Estados Partes.”*⁸² Su reglamento interno fue aprobado recién en el año 2010, por medio de la Decisión del CMC 18/10.

Inicialmente, la creación de este órgano político contribuyó a dinamizar el accionar ambiental dentro del bloque. El rol asumido por los Ministros permitió avanzar en la coordinación de temas sensibles para la agenda regional e incluso, las agendas nacionales. Su agenda de trabajo coincidía con los temas tratados por los países del MERCOSUR a nivel internacional, tales como: Suelos, PyCS, Biodiversidad, Sustancias y Productos Químicos, Emergencias Ambientales, Cambio Climático y Residuos.

De los temas tratados en la primera Reunión Ordinaria, se destaca que “la ministro de Brasil manifestó la necesidad de lograr la transversalidad de los temas ambientales en los demás foros del MERCOSUR, consideración que fue ampliamente apoyada por los demás Estados” (MERCOSUR, 2006). Este punto fue reiterado en la segunda Reunión Ordinaria, pero hasta la fecha los Ministros no han sido objeto de consulta por parte de otros foros. Ni siquiera en

⁸² Decisión CMC N° 19/03.

temas donde expresamente solicitaron su participación, como por ejemplo, la elaboración del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní⁸³.

En la tercera Ordinaria fue presentada una propuesta de “Agenda para el Desarrollo Sostenible del Mercosur” que incluía áreas temáticas prioritarias para la elaboración de dos Protocolos Adicionales al Acuerdo Marco: uno sobre Gestión Ambiental de los Recursos Hídricos Compartidos y otro en materia de Calidad del Aire; una estrategia de biodiversidad; y políticas sobre: gestión de sustancias y productos químicos; gestión ambiental de residuos y responsabilidad post-consumo; residuos urbanos; gestión ambiental y producción más limpia. Sin embargo, sólo ésta última (producción más limpia) llegó a ser aprobada como norma regional.

Los cambios de autoridades que se dieron en los países de la región⁸⁴ impactaron en los objetivos del desarrollo sustentable, tanto de los EE.PP. como del MERCOSUR, generando que el fuerte impulso inicial se vaya diluyendo con el paso de los años. La falta de protagonismo de los Ministros debilitó al organismo, sin permitirle concretar los avances proyectados en la temática. En la actualidad, el accionar en materia ambiental parece ser liderado por el SGT N°6, más que por la Reunión de Ministros de Medio Ambiente.

3.2. La Producción y Consumo Sustentable en el MERCOSUR

En línea con los avances internacionales en materia de PyCS, manifestados principalmente en el Plan de Aplicación de Johannesburgo y el Proceso de Marrakech, el MERCOSUR intentó durante la última década (2002-2011) desarrollar una serie de proyectos tendientes a fomentar y difundir instrumentos de PyCS. Gran parte de estas iniciativas enfatizan la importancia de incorporar la P+L en el sector PyME de los Estados Parte.

3.2.1.1. Declaración de Principios de P+L

En octubre de 2003, los Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR firmaron la Declaración de Principios de Producción Limpia. Por medio de ésta, se comprometieron a *“promover y facilitar la implementación de la [...] Declaración de Principios de manera coordinada con las diferentes áreas de gobierno para aumentar la competitividad y mejorar el desempeño ambiental de las actividades productivas, y avanzar en la construcción del desarrollo sustentable en el MERCOSUR”*.

Esta Declaración demuestra la voluntad de los países del bloque en alinearse con la agenda internacional de negociaciones ambientales, y avanzar en sus objetivos. Cabe destacar que los postulados del principio sexto, abarcan el desarrollo de un sistema de eco-etiquetado, especialmente por tratarse de un instrumento voluntario destinado a fomentar la producción más limpia en la región.

⁸³ En la tercera reunión ordinaria se solicitaba iniciar un proceso de consulta con el Grupo ad hoc de Alto Nivel, responsable de elaborar el Acuerdo del Acuífero Guaraní, dependiente del GMC.

⁸⁴ La salida de la Ministra Marina Silva fue uno de los mayores impactos, dada su participación activa durante la primera etapa del organismo.

Los siete principios adoptados fueron:

1. “Promover la Producción Limpia como estrategia que permita prevenir los efectos negativos que las actividades productivas puedan producir sobre el ambiente de los Estados Parte.
2. Promover la Producción Limpia como estrategia que permita al sector productivo alcanzar los objetivos ambientales y de desarrollo sustentable en forma gradual en el MERCOSUR.
3. Desarrollar marcos institucionales y legales coordinados de manera que se aliente la implementación de políticas de Producción Limpia para promover la competitividad y la mejora del desempeño ambiental de las actividades productivas en el MERCOSUR.
4. Consolidar y fortalecer la colaboración entre los Estados Parte para que las políticas de Producción Limpia sean inclusivas y promuevan la distribución de los beneficios derivados del desarrollo entre los sectores mas vulnerables.
5. Lograr apoyos mutuos mediante la articulación y coordinación entre los interesados en las cuestiones relacionadas con la competitividad y el medio ambiente en el MERCOSUR (organismos gubernamentales, los privados, del trabajo y de la sociedad civil, entre otros).
6. Desarrollar mecanismos e instrumentos económicos, financieros y voluntarios que faciliten e incentiven la competitividad y la mejora continua del desempeño ambiental de las actividades productivas en el MERCOSUR.
7. Divulgar intensamente en los Estados Parte el conocimiento y la información sobre la complementariedad entre competitividad y producción limpia, destacando los beneficios económicos y ambientales que se derivan de ésta”⁸⁵.

3.2.1.2. Proyecto Competitividad y Medio Ambiente

El Proyecto Competitividad y Medio Ambiente: Fomento de la Gestión Ambiental y de la Producción Más Limpia para las PyMEs (generalmente conocido como Proyecto CyMA) fue firmado en el 2002, con la Agencia Alemana de Cooperación Técnica GTZ.

“El proyecto se inscribe en la política de integración regional, contribuyendo al desarrollo sustentable del sector productivo en el MERCOSUR y atendiendo a la reducción de la contaminación ambiental. Su meta es apoyar a pequeñas y medianas empresas (PyMEs) a mejorar su desempeño ambiental, así como a incrementar su competitividad a través de una gestión ambiental adecuada y de métodos para una producción más limpia y eficiente.”⁸⁶

El desarrollo del Proyecto comenzó con una Fase de Orientación (2002-2004), en la que se procuró establecer las bases temáticas y mecanismos de cooperación adecuados. A tal fin, durante esta fase se elaboraron diversos estudios en la materia y “se evaluó el “estado de arte” en la sub-región con respecto a herramientas y metodologías para fomentar la gestión ambiental y la producción más limpia en PyMEs”.

⁸⁵ La Declaración de Principios de Producción más Limpia del MERCOSUR es presentada en el Anexo N°4.

⁸⁶ Fuente: Sitio web SAyDS, MERCOSUR, Proyecto CyMA.

Entre el 2004 y el 2007 se desarrolló la Fase de Implementación, en la cual se definieron tres áreas de trabajo. Fueron especialmente contempladas la aplicación de políticas, instrumentos y metodologías de Gestión Ambiental y P+L, y el refuerzo de los aspectos de eco-eficiencia Empresarial. El proyecto fue ejecutado por el SGT N° 6, con la participación del SGT N° 7 (Industria). Por medio de la incorporación de criterios de eco-eficiencia, se vinculó con el Programa de Foros de Competitividad del MERCOSUR en su aplicación sobre la cadena de valor madera y muebles.

Si bien gran parte de los resultados del Proyecto CyMA fueron logrados en el plano nacional y sólo en algunos de los países de la región⁸⁷, su firma y aplicación sentó las bases para un desarrollo regional en materia de PyCS. Así, puede considerarse -en cuanto a los resultados obtenidos en algunos países- como “uno de los puntos más logrados en materia ambiental del MERCOSUR” (Caetano, 2011, p.218).

A continuación serán enunciados los resultados más destacables obtenidos en las tres áreas de trabajo⁸⁸:

1 - “Apoyo al Diseño y la Implementación de políticas y estrategias regionales de Gestión Ambiental y Producción Más Limpia”.

- **Resultados:** contribuyó a la aprobación de la política regional de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles (Decisión CMC 26/07). Se destacan también la complementación lograda con el Programa Foros de Competitividad en el sector madera-muebles (sólo alcanzó a este sector) y la aprobación de las Directrices de Gestión Ambiental y Producción más Limpia para complementar el Programa de los Foros de Competitividad.

2 - “Divulgación de temas relevantes de Gestión Ambiental y P+L (en el MERCOSUR) y diálogo entre Estados Parte y entre Sectores Público y Privado”.

- **Resultados:** Se logró desarrollar programas y políticas de P+L y Eco-eficiencia en Argentina y Brasil junto con acuerdos de cooperación internacional orientados a la divulgación de dichas prácticas. Hubo algunos intentos de generación de instancias público-privadas en los EE.PP., pero no estaban directamente relacionados con el proyecto. No hubo avances en la institucionalización a nivel regional.

3 - “Desarrollo y aplicación de conceptos, instrumentos y metodologías e intercambio de experiencias de gestión ambiental y P+L, preferentemente en cadenas de valor de interés común”.

- **Resultados:** se desarrollaron diversas políticas, centros y guías de buenas prácticas de P+L, así como herramientas específicas de PyCS (como iniciativas de compras sustentables). Además, se implementaron beneficios ambientales y económicos en cadenas de valor clave de Uruguay y Paraguay, que demostraron opciones para mejorar la competitividad y el desempeño ambiental.

⁸⁷ Las dificultades para la implementación regional denotan falencias en la coordinación del bloque.

⁸⁸ Fuente: Sitio web SAyDS, MERCOSUR, Proyecto CyMA.

3.2.1.3. Directrices de Gestión Ambiental y Producción más Limpia

Las Directrices de Gestión Ambiental fueron aprobadas en el año 2006 por medio de la Decisión del CMC N° 14/06. Se desprenden de los trabajos del Grupo Ad-Hoc de Competitividad y Medio Ambiente, y complementaron los avances realizados por el SGT N° 6, en el marco del Área de Trabajo N° 1 del Proyecto CyMA. Estas directrices fueron promovidas con el objeto de que sean incorporadas en el Programa de los Foros de Competitividad de las diferentes Cadenas Productivas del MERCOSUR⁸⁹.

Las directrices resaltan la necesidad de:

1. “Adoptar prácticas, métodos y tecnologías orientados” a la eficiencia de recursos y la P+L, aumentando la productividad y reduciendo la generación de residuos.
2. Adoptar sistemas de gestión integrados [...] [con] administración de calidad, gestión ambiental y de salud y seguridad ocupacional.
3. Incorporar herramientas de contabilidad ambiental.
4. Promover el desarrollo e intercambio de tecnologías sustentables.
5. Facilitar la realización de diagnósticos ambientales que permitan fijar prioridades para el desarrollo de programas de acción sectoriales sustentables.
6. Elaborar indicadores de sustentabilidad [...] a fin de facilitar la medición, evaluación y seguimiento del desempeño ambiental y competitividad de los sectores productivos.
7. Facilitar el reconocimiento mutuo de procesos de certificación ambiental y otros aplicables entre los Estados Partes y Asociados⁹⁰.

3.2.1.4. Política Regional de Producción y Consumo Sostenibles

La Política de Promoción y Cooperación en Materia de PyCS es un instrumento desarrollado por el MERCOSUR para tratar aspectos relacionados con la sustentabilidad en temas comerciales y productivos. Fue aprobada por Decisión del CMC en junio de 2007 (Dec. 26/07). También se desprende de los resultados de los trabajos realizados por el SGT N° 6, en el marco del Proyecto CyMA y del Proceso de Marrakech. Su objetivo es que los EE.PP. promuevan *“en forma coordinada iniciativas para la mejora del desempeño ambiental y la eficiencia en los procesos productivos, y [...] [cooperen] en la adopción de prácticas de producción y consumo sostenibles”*⁹¹.

A tal fin, establece lineamientos generales con una visión de largo plazo y propone acciones de corto o mediano plazo para la creación y fortalecimiento de instrumentos de P+L. Entre los instrumentos sugeridos por la Política, se encuentra la aplicación de: indicadores de patrones de PyCS; programas de educación para el consumo sostenible formales y no

⁸⁹ La cadena productiva del Sector Madera y Muebles era el único programa en funcionamiento e incorporó estas Directrices.

⁹⁰ Decisión CMC N° 14/06, disponible en el Anexo N°4..

⁹¹ Decisión CMC N° 14/06.

formales; proyectos de investigación y desarrollo de productos y servicios sostenibles; y un sistema de premios y reconocimiento a las empresas que implementen prácticas de PyCS.

Al ser una política de promoción (y no de regulación), carece de un poder vinculante para los EE.PP. Igualmente, su implementación instó a los países de la región a presentar -en el plazo de un año- un Plan de Acción para la Producción y el Consumo Sostenibles en el MERCOSUR. Así, se busca avanzar progresivamente en la regulación e implementación de políticas públicas relacionadas con las áreas de acción prioritarias, y luego, promover la negociación de instrumentos de promoción y cooperación regionales.

El SGT Nº 6 es el órgano responsable por el seguimiento de la implementación de la Política y debe presentar informes del avance al GMC. Por otra parte, el Comité de Cooperación Técnica del GMC es el órgano responsable de promover, explorar y gestionar “opciones de cooperación y financiamiento de fuentes y agencias regionales e internacionales de cooperación y asistencia técnica y financiera”⁹². Dado que el GMC no ha adoptado resoluciones relacionadas en pos de la definición del Plan de Acción Regional, se deduce que -hasta la fecha de presentación de la presente tesis- no hubo avances significativos en la instrumentación de la política.

Cabe destacar que la Política regional fue mencionada como antecedente en los planes de acción nacionales de Brasil y Uruguay. El plan brasileño, *Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis*, lanzado en 2011, reconoce el Proyecto CyMA como un antecedente y resalta el hecho de que la política regional tenía entre sus objetivos servir como de base para la elaboración de los Planes Nacionales (Brasil, 2010). Además, resalta como estratégico el cumplimiento de la agenda internacional relacionada con la política del MERCOSUR.

El Plan de Acción Nacional en Producción y Consumo Ambientalmente Sostenible de Uruguay hace referencia a los Principios de Producción más Limpia de 2003 y a las Directrices de Gestión Ambiental y Producción más Limpia, incorporadas en el Programa Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del MERCOSUR. Afirma que el “desarrollo del Plan ha tomado como base la Política de Producción y Consumo Sostenibles del MERCOSUR con su Plan de Acción Regional en Producción y Consumo Sostenibles del MERCOSUR” (Uruguay, 2010).

En el caso de Argentina, la Política Nacional de Producción Limpia fue diseñada en el año 2006, buscando generar “mecanismos que permitan, del modo más eficiente posible, identificar y disminuir los costos ambientales de la economía argentina, para dar paso a un desarrollo productivo sustentable que incorpore la dimensión ambiental como parte de su estrategia de crecimiento a largo plazo”. Su firma es anterior a la Política Regional, pero menciona como antecedentes al Proyecto CyMA y la Declaración de Principios de Producción Limpia de 2003.

⁹² *Ibíd.*

Paraguay aún no posee una política o plan de acción en la materia. No obstante, Centro de Producción Limpia Paraguay⁹³ está promoviendo diversas “acciones para la implementación de técnicas y métodos de producción más limpia, con la finalidad de contribuir al aumento de la competitividad de los sectores productivos del país a través de actividades de información, sensibilización, capacitación y asesoramiento”⁹⁴.

3.2.1.5. Programa de Integración Productiva del MERCOSUR

El Programa de Integración Productiva del MERCOSUR (PIP) se torna operativo tras la realización de la Cumbre de Tucumán en 2008 y es aprobado por la Decisión del CMC N° 12/08. Su principal antecedente se encuentra en la Cumbre de Córdoba del año 2006, donde los Jefes de Estado manifestaron el objetivo de “poner fin a un modelo de integración que se había tornado obsoleto, dando cauce a propuestas políticas orientadas a avanzar en materia de integración productiva regional, con énfasis en las MIPYMES⁹⁵” (Inchauspe, 2010).

Por medio de esta Decisión también es creado el Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR, dependiente del GMC, con la función de coordinar y ejecutar el PIP, así como todas las propuestas y acciones relacionadas con la temática. En el año 2012⁹⁶, el Grupo pasa a ser el Subgrupo de Trabajo N°14: Integración Productiva.

El Programa “apunta a fortalecer y mejorar la oferta a realizar desde el sector público, para que las empresas y sus entidades representativas se sientan estimuladas a participar en una instancia de carácter regional” (Varsky, 2011). A tal fin, procura articular políticas comerciales, normativa y apoyo institucional e incrementar la capacitación de los recursos humanos, los estímulos y el financiamiento orientado al aumento de la competitividad.

Su objetivo general es potenciar la complementariedad productiva entre las empresas de la región (especialmente las PyMES) y aquellas de los países de menor tamaño económico relativo, aumentando su competitividad, favoreciendo su inserción internacional y reduciendo las asimetrías intra-regionales. Entre sus objetivos específicos, abarca el fomento de la calidad en la producción y su homogenización bajo estándares técnicos, llegando a incluir la adopción de un “Sello MERCOSUR de Calidad”.

Se considera la promoción de la calidad debería contemplar aspectos relacionados a la sustentabilidad. Sin embargo, -hasta la fecha- el programa no hace una referencia específica a la consideración de cuestiones ambientales o la inclusión de criterios de eco-eficiencia. Aunque una de sus líneas de acción promueve la “articulación con otras instancias del MERCOSUR”, no se mencionan iniciativas de producción y consumo sostenible. De hecho, el PIP no contempla entre sus objetivos la mejora de la calidad ambiental de la producción.

⁹³ “El Centro de Producción Limpia Paraguay es un organismo sin fines de lucro, autónomo e independiente, cuya creación fue iniciativa de la Unión Industrial Paraguaya, la Universidad Católica de Nuestra Señora de la Asunción y la Fundación Industrial”. Fuente: Sitio web UIP.

⁹⁴ Fuente: Sitio web UIP.

⁹⁵ El acrónimo MPYMES se refiere a “micro, pequeñas y medianas empresas”.

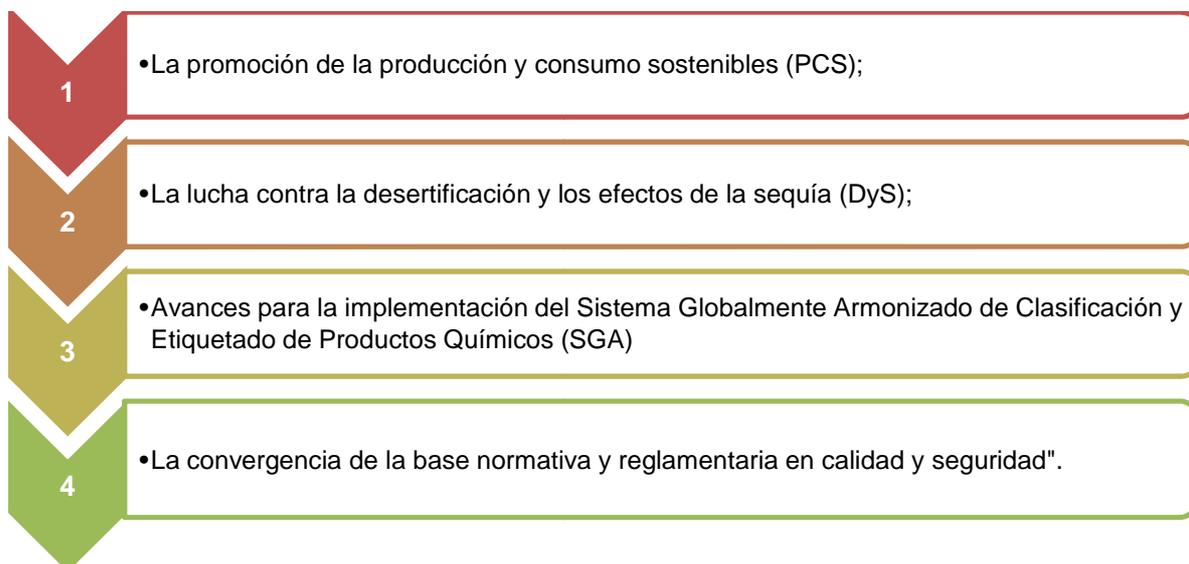
⁹⁶ Decisión CMC N° 12/12.

3.2.1.6. Programa ECONORMAS

Por medio de la Resolución GMC Nº 41/09 fue aprobado el Convenio de Financiación del “Programa Apoyo a la Profundización del Proceso de Integración Económica y Desarrollo Sostenible del MERCOSUR (ECONORMAS MERCOSUR)” (UE-MERCOSUR, 2009). El convenio fue celebrado entre la Unión Europea (representada por la Comisión de las Comunidades Europeas) y el MERCOSUR (representado por el GMC), en el marco del Programa Indicativo Regional 2007-2013 de la Cooperación de la Unión Europea con el MERCOSUR.

Por medio de éste, se pretende “*mejorar la calidad y seguridad de los productos del MERCOSUR y fortalecer su capacidad de conciliar el crecimiento de la actividad económica y comercial con la gestión sostenible de los recursos y el fortalecimiento de la protección ambiental*” (UE-MERCOSUR, 2009).

El objetivo específico del Proyecto es “*impulsar el proceso de consolidación e integración del MERCOSUR y el desarrollo sostenible de la región, mediante la promoción de prácticas de producción y consumo sostenible, el fortalecimiento de la protección ambiental y de la salud, así como el incremento del comercio a través de la convergencia de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad.*”⁹⁷ Para esto, “el programa articula, bajo una misma operación, 4 líneas de acciones integradas y complementarias entre sí:



Fuente: Sitio Web ECONORMAS MERCOSUR

El costo total del Programa es 18 millones de euros, los cuales son provistos por ambas partes, habiendo acordado costear 12 millones la UE y 6 millones el MERCOSUR (aportando éste 80% del monto en especie) y será administrado por un “régimen de gestión parcialmente descentralizada”. En el convenio se designó al Laboratorio Tecnológico del

⁹⁷ Fuente: Sitio web ECONORMAS

Uruguay (LATU) como Entidad Ejecutora del Proyecto, e inició su etapa de ejecución a principio del 2010 y ésta se extenderá hasta el 2014.

“El programa pretende hacer converger las estrategias transversales de cada Estado Parte en estrategias regionales coherentes y ejecutables, y articula cuatro líneas de acciones integradas y complementarias entre sí”⁹⁸. Con el objeto de mejorar la calidad de vida en la región, dentro del área de acción de PyCS, se pretende incorporar progresivamente los SGA y la P+L en las PyMEs y también fomentar la adopción de patrones de consumo sustentable. Para lograrlo, los países deben “producir y divulgar información sobre buenas prácticas de PyCS [...] [y crear] un mecanismo regional dirigido a la implementación de prácticas de gestión ambiental y producción limpia por parte de las PyMES del MERCOSUR” (UE-MERCOSUR, 2011).

El Proyecto ECONORMAS es cuestionado en cuanto a la representatividad de su denominación, por considerar que sus líneas de acción no están enfocadas en el desarrollo normativo. El Ing. Ariel Carbajal, destaca el escaso trabajo sobre las normas que contempla el proyecto como una ironía. Por una parte, el SGT 3 aborda las cuestiones de calidad y normativas, sin incluir consideraciones ambientales; y por la otra, el SGT 6 no utiliza el financiamiento para avanzar hacia algún tipo de regulación en este sentido, sino solamente para apoyar áreas de su agenda. La transversalidad de las estrategias entre las cuatro líneas de acción es escasa o nula⁹⁹.

En el Convenio de financiación del presente Proyecto fueron destacados los trabajos realizados por el Proyecto CyMA por haber *“definido una metodología común y formado capacidades entre los actores público-privados de la región, (...) [sentando] las bases para la formulación del Plan de acción para el consumo y la producción sostenibles en MERCOSUR”*. Así, los firmantes del Convenio declaran que *“el Proyecto ECONORMAS busca fortalecer y continuar el impacto del proyecto CyMA”*.

No obstante, se observa una marcada diferencia en la implementación de ambos Proyectos. Mientras que en el Proyecto CyMA, la mayoría de los participantes (consultores, agencias, empresas, etc.) fueron locales, en ECONORMAS gran parte de los servicios de consultoría que se están contratando son prestados por las partes europeas (a veces en colaboración con instituciones u organizaciones locales). Ante la dificultad que implica que agencias europeas entiendan y puedan ayudar a la adopción de medidas que permitan resolver las dificultades que enfrenta la región, la potencial efectividad de los avances es -al menos- cuestionable.

El diseño e implementación de este Programa demuestra la dificultad que enfrenta la región para coordinar esfuerzos en temas medioambientales y establecer prioridades en su agenda de trabajo. Por otra parte, para el MERCOSUR el Programa ECONORMAS

⁹⁸ Fuente: Sitio web ECONORMAS.

⁹⁹ La entrevista se presenta en detalle en el Anexo N°3.

es una oportunidad desaprovechada, en cuanto a los avances en PyCS que éste hubiera ofrecido de enfocarse en la armonización normativa.

3.3. Integración o fragmentación: El conflicto por “las papeleras”

El conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de dos plantas de celulosa sobre el Río Uruguay, que se extendió desde el 2003 hasta el 2010, desafió las posibilidades de profundización del proceso de integración, e incluso, llegó a amenazar su continuidad. Ante los potenciales impactos sociales, ambientales y económicos derivados de la decisión uruguaya, la población de la ciudad de Gualeguaychú recurrió al corte de circulación del puente internacional Gral. San Martín, que une a esta ciudad con Fray Bentos-Uruguay. Este hecho culminó con—una controversia por la afectación del comercio intra-bloque y los principios de libre circulación del MERCOSUR.

La selección del caso se debe a que fue el mayor conflicto, originado en un tema ambiental, que los países del bloque tuvieron que enfrentar, en términos de extensión e implicancias socio-económicas.

En el año 2003, el gobierno uruguayo otorgó a la empresa ENECE (de capitales españoles) la concesión de una zona franca para instalar una planta procesadora de celulosa que fabricaría “chips” de madera a orillas del río Uruguay. La zona otorgada estaba ubicada frente a la localidad entrerriana de Gualeguaychú¹⁰⁰. Esta decisión generó una creciente movilización de los habitantes de la zona, que “*fue importante en la fase de sensibilización en el tema*” para lograr que sus reclamos llegaran al ámbito nacional (Merlinsky, 2008). En Octubre de ese mismo año, los “Vecinos Autoconvocados” de Gualeguaychú marcharon por primera vez al puente internacional y redactaron la Declaración del Pueblo de Gualeguaychú, en la que manifestaron su oposición a la construcción de la planta.

Recién en el año 2005 el reclamo escaló del ámbito municipal, al provincial y luego al nacional. Cuando Uruguay concedió el permiso de construcción de una segunda planta de celulosa -Botnia, de capitales finlandeses- a 7 kilómetros de la anterior el conflicto se potenció. Esta decisión generó una enorme movilización y, en Abril de 2005, se interrumpió el paso internacional por cinco horas, en una manifestación de la que participaron cuarenta mil personas (incluyendo la presencia del entonces



¹⁰⁰ En la última década, Gualeguaychú se ha convertido en uno de los principales centros turísticos de la Provincia de Entre Ríos.

Gobernador de Entre Ríos). En este acto se demandó la participación del gobierno nacional. Al año siguiente, la empresa ENCE decidió suspender la construcción de la planta en Fray Bentos, planeando relocalizarla en otro departamento supuestamente por “problemas de infraestructura vial”, no relacionados con la disputa en cuestión (Montevideo Portal, 2006). Hasta la actualidad, la nueva localización del proyecto continúa sin definirse.

Por otra parte, en el año 2004 el gobierno uruguayo firmó con el finlandés un Tratado de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, que fijaba elevados estándares de protección jurídica a las empresas inversoras finlandesas. Este Tratado obligó al Uruguay a asumir un compromiso concreto de protección de las inversiones finlandesas que, de ser incumplido por disposiciones regionales contrarias, le representaría severas medidas. No sólo fue un factor de peso en el devenir del conflicto, sino que abrió una grieta en la integración regional.

Una vez que el conflicto llegó a escala nacional, el accionar del gobierno Argentino careció de definiciones estratégicas y objetivos de mediano y largo plazo. Recurrió a la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), alegando violación del Artículo 7 del Tratado del Río Uruguay, en lo referente a la obligación de comunicarle a la Comisión el proyecto para que determine si puede producir perjuicio sensible a la otra Parte. Luego, intentó resolverlo en el ámbito bilateral por medio de la conformación de un Grupo de Trabajo de Alto Nivel (GTAN), y ante la falta de acuerdo, se presentó una demanda ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en Mayo de 2006. El accionar de la Cancillería Argentina denotó la falta de consideración del MERCOSUR como un proceso integrador amplio, al no haber planteado el problema a nivel regional y por no haber buscado (ambos países) soluciones regionales que favorecieran al proceso de integración, en vez de su fragmentación (Lud, 2010).

La comisión de trabajo (GTAN) no logró llegar a un acuerdo para la fecha prevista (31/01/06) y cada país presentó su propio informe. La tensión social se exacerbó y, en los dos meses posteriores, las protestas se multiplicaron hasta llegar al “corte ininterrumpido”. En Marzo de 2006 hubo otro intento fallido de acercamiento de las partes, quedando en evidencia que ambas se mantenían inflexibles en sus posiciones. La negociación bilateral fracasó, y tanto Argentina como Uruguay, pasaron a plantear la controversia por medio de dos demandas internacionales y la solicitud de dos medidas cautelares.

▪ **Demanda y Medida Cautelar solicitadas por Argentina:**

“La demanda presentada por la Argentina [ante la CIJ] el 4 de mayo del 2006 invoca el Tratado del Río Uruguay, de 1961, y el Estatuto del Río Uruguay, de 1975. [...] La Argentina destaca que la autorización para la construcción de Botnia fue otorgada unilateralmente por el gobierno uruguayo, que desoyó las objeciones argentinas, continuando la construcción. [...] Expone lo que considera son las amenazas más serias al ambiente: la cantidad de efluente (líquido) que generará; la afectación a la pesca; las inadecuadas medidas propuestas para reducir el impacto de los efluentes (líquidos), las emisiones gaseosas y los residuos (sólidos). Pide que se declare la responsabilidad internacional del Uruguay por violación de tratados del Río Uruguay, que la Corte condene a Uruguay a cesar en su conducta y respetar los tratados y que se condene a Uruguay por los daños causados a la Argentina.

Junto con la demanda, la Argentina presentó ese mismo día un pedido de “Medidas Cautelares”. Alegando serios riesgos ecológicos, debido a la tecnología seleccionada y los efluentes esperables de la planta de Botnia, pide a la Corte que ordene al gobierno uruguayo la inmediata suspensión de las autorizaciones otorgadas para la construcción de las pasteras y que tome las medidas necesarias para asegurar la paralización de los trabajos de construcción en Botnia.” (Lud, 2010)

En Julio de 2006, la CIJ denegó la Medida Cautelar solicitada por Argentina, sosteniendo que los hechos de “potencial contaminación” no pudieron ser demostrados. El fallo en relación a la demanda Argentina recién fue dictado en el año 2010.

▪ **Demanda y Medida Cautelar solicitadas por Uruguay:**

Uruguay, por su parte, sostenía que las plantas utilizarían tecnología “limpia” acorde a los más altos estándares europeos, y reclamó por la multiplicación y extensión de los cortes de rutas, principalmente del puente internacional. En Abril de 2006 presentó una demanda en el Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR, por el incumplimiento del compromiso de garantizar la libre circulación de bienes y servicios asumidos en el TA. Solicitaba que se estableciera cuales serían las medidas futuras que deberían adoptarse frente a nuevos cortes. De esta manera, se estableció un Tribunal Ad-Hoc que, en Septiembre del mismo año, dictó por unanimidad el laudo arbitral, haciendo lugar parcialmente a este reclamo.

El laudo establece que “la ausencia de las debidas diligencias que la Parte Reclamada (la Argentina) debió haber adoptado para prevenir, ordenar o, en su caso corregir los cortes de las rutas [...] no es compatible con el compromiso asumido por los Estados Partes en el tratado fundacional del Mercosur, de garantizar la libre circulación de bienes y servicios entre los territorios de sus respectivos países. [...] [Además, reconoce que] el ejercicio del derecho de protesta ha sobrepasado en sus efectos los límites del respeto.”¹⁰¹

Sin embargo, el Tribunal rechazó el pedido de Uruguay de indicar a la Argentina la conducta que debería adoptar si se produjeran nuevos cortes en el futuro y sostuvo que “no resulta procedente en derecho que este Tribunal 'Ad Hoc' adopte o promueva determinaciones sobre conductas futuras de la Parte Reclamada”¹⁰². Tampoco se pronunció sobre la aplicación de eventuales indemnizaciones, ya que Uruguay no lo reclamó.

Ante la negativa, en Noviembre de 2006, Uruguay realizó un pedido Medidas Cautelares contra la Argentina ante la CIJ, para que se obligue a la Argentina a liberar el paso internacional. Esta demanda estaba fundada en que consideraba que la otra Parte (Argentina) no detuvo los cortes, agravando el conflicto diplomático y generando pérdidas económicas para Uruguay. El fallo de la CIJ de enero de 2007, estableció que no se verificaba un “riesgo inminente de perjuicio irreparable a los derechos de Uruguay” (Merlinsky, 2008).

¹⁰¹ Laudo del Tribunal Ad Hoc del Mercosur en el caso de Uruguay contra Argentina por corte de vías de acceso, 6 de Septiembre de 2006.

¹⁰² *Ibíd.*

▪ **Resolución del conflicto:**

En el año 2007 la construcción de la pastera Botnia fue concluida, y comenzó a funcionar. Tres años más tarde, en Abril de 2010, la CIJ dictó el fallo definitivo de la demanda argentina. Al respecto declaró que el Uruguay incurrió en responsabilidad internacional por no haber comunicado (según lo establecido en los artículos 7 a 12 del Estatuto del Río Uruguay), los detalles y características técnicas del proyecto, así como por no haber considerado las objeciones argentinas. No obstante, denegó el pedido de condenar al Uruguay por el daño ambiental causado, alegando que no pudo probarse que dicho daño existiera.

Finalmente, en Agosto de 2010 fue firmado un acuerdo para conformar un Comité Científico para funcionar bajo la autoridad de la CARU. *“El Comité Científico la Dirección Técnica de los monitoreos de la CARU en el Río Uruguay y en todos los establecimientos industriales, agrícolas y centros urbanos que vuelcan sus efluentes al Río Uruguay y sus áreas de influencia. [...] [Además,] será consultado, de manera previa a toda decisión a tomar por la CARU, sobre toda la actividad que ésta desarrolle en materia de control y prevención de la contaminación en el río Uruguay.”*¹⁰³

▪ **Conclusiones:**

La extensión del conflicto, y falta de acuerdo entre las partes, dificultaron el avance en negociaciones de temas medioambientales del MERCOSUR, especialmente en tres grupos temáticos clave: Calidad del Aire, Gestión de Residuos y Responsabilidad Post Consumo y Gestión de Recursos Hídricos. Además, la forma en que el conflicto fue encarado por ambas partes obliga a replantearse el proceso de integración bajo el interrogante: ¿integración o fragmentación? Al respecto, el Dr. Aldo Ferrer sostiene que **el problema de las plantas de celulosa debería ser analizado más allá de la dimensión ambiental, ya que se desprende de la continuación de un modelo de inserción internacional de centro periferia que no pudo ser superado**. Afirma que para solucionarlo, debería haberse incorporado una visión de desarrollo económico regional e integradora, que promoviera la participación de capitales y tecnología extranjeros con participación estatal (o incluso binacional) (Ferrer, 2006). Este análisis refleja una de las grandes debilidades del proceso integrador: la falta de un modelo regional de inserción internacional consolidado o, al menos, coordinado.

Para aproximarnos a la interpretación de este interrogante, cabe incorporar el análisis realizado por Alicia Moreno, en su artículo “Algunos interrogantes respecto de la cuestión ambiental en el MERCOSUR”. Allí indica que si la disputa fuera analizada siguiendo la dialéctica neo-funcionalista, podría considerarse al ambiente como una de las llamadas “áreas adyacentes”¹⁰⁴. Según este enfoque, los conflictos en las áreas adyacentes de los

¹⁰³ ACUERDO ARGENTINA – URUGUAY: Intercambio de Notas Reversales. Directivas para el Monitoreo Conjunto de Botnia - UPM y el Río Uruguay. 30 de agosto de 2010.

¹⁰⁴ Las áreas adyacentes están “constituidas por segmentos o medidas siempre conflictivas”, ya que los estados tratan de proteger su soberanía en éstas pero están funcionalmente vinculadas a las ya integradas. Así, una vez

procesos de integración, tenderían a funcionar bajo la dialéctica crisis-profundización, de manera que durante o luego de una crisis en éstas, los países buscarían profundizar el proceso y generar opciones para resolverlo y/o evitar que suceda en el futuro.

En el caso del MERCOSUR, la variable ambiental podría considerarse como un área adyacente, ya que no es directamente objeto de la integración (los Estados mantienen un alto grado de soberanía), pero se encuentra transversalmente vinculada a otras áreas funcionales objeto de la integración. El conflicto no se resolvió siguiendo la dialéctica crisis-profundización, sino que al contrario, fuera del ámbito del proceso de integración. Denotó *“la carencia de herramientas que permitan atender eficazmente la problemática ambiental y, por consiguiente, los conflictos derivados de ella en el MERCOSUR”*. Adicionalmente, en lo que respecta a las perspectivas de futuro, la autora plantea un interrogante, aún no resuelto por la región: *“si la temática ambiental constituye un área adyacente que a mediano o largo plazo tendrá un efectivo y sistemático tratamiento, o permanecerá como un área marginal, abordada de manera aleatoria”* (Moreno, 2010).

En base a los argumentos planteados, se deduce que este conflicto ambiental no corroboró la dialéctica neo-funcionalista que hubiera permitido la profundización del proceso, sino que generó un alejamiento entre los socios (fragmentación). Además, una vez resuelto, la variable ambiental continuó relegada a un segundo plano en el proceso integrador, y no se han tomado medidas que permitan una coordinación suficiente en la materia como para evitar este tipo de conflictos en el futuro.

Estos déficits se ven reflejados en el análisis de las políticas públicas regionales para el MERCOSUR, realizado por la Ing. Alicia Torres, en el que realiza un balance del tratamiento de los temas ambientales en el bloque y destaca las principales cuestiones pendientes de agenda, en cuanto a contenidos, procesos e instituciones:

“En contenidos, falta terminar de interiorizar el concepto de DS; falta traducir los grandes consensos en acciones concretas (locales) y posiciones comunes (en foros globales); [y] quedan muchos temas puntuales pendientes de definición [...] [(como estándares de calidad ambiental, un sistema de Información Ambiental y un programa integrado de gestión de recursos hídricos y cuencas transfronterizas)]. En procesos, no se ha dado el paso que supone avanzar de la evaluación de actividades puntuales a la evaluación de impactos; [y] no hay ningún tema ambiental sobre el que se haya acordado una definición que esté operativo a nivel regional (hay alguna experiencia piloto). En instituciones, [...] falta jerarquizar el tema ambiental en los máximos órganos de decisión del bloque; [y,] no hay órganos de solución de controversias ante conflictos ambientales” (Torres, 2010).

que se amplía el mercado en las áreas centrales, se concentran los recursos políticos en las adyacentes provocando crisis de intensidad variable (Cimadamore, 2001).

Ante la falta de voluntad y las dificultades para avanzar en el desarrollo de políticas ambientales que demuestra la región, la Ingeniera se refiere a las políticas ambientales como “el convidado de piedra de la Integración Regional”¹⁰⁵ (Torres, 2010).

3.4. Posición del MERCOSUR en las negociaciones multilaterales AMBIENTALES

Los países del MERCOSUR han encarado las negociaciones multilaterales ambientales de forma individual, sin lograr coordinar sus posiciones, y menos aún, consolidar una posición regional. Como se mencionó en el apartado 1.1.3, Gudynas analiza esta dificultad y resalta algunos de los problemas que llevan a esta situación. Destaca que, a nivel nacional, los países del bloque poseen un marco institucional y sus sistemas de gestión ambiental están debilitados. También señala que los gobiernos justifican estas debilidades por la necesidad de mantener altos niveles de exportaciones e inversión extranjera, para asegurar crecimiento económico y financiar programas de asistencia social.

Así, las reclamaciones realizadas a nivel multilateral por algunos países de la región se ven relativizadas por los “defectos” de su política interna. Intentan desafiar el concepto de “economía verde” en forma solapada, ya que sería demasiado costoso (en términos políticos) admitir que no están dispuestos a realizar las reformas económicas y ambientales que implicaría la aplicación de este concepto. Existe una retórica en el discurso de éstos sobre la Economía Verde, marcado por una disociación existente entre las demandas internacionales y la gestión medioambiental local (Gudynas; 2012).

“En este sentido, Gerardo Honty afirma en su libro Cambio Climático: Negociaciones y consecuencias para América Latina: <<Pareciera que los países en desarrollo, se encuentran inmovilizados a la espera de los resultados del debate internacional sobre la responsabilidad de los países industrializados y postergando sus opciones de desarrollo a la espera de obtener recursos financieros derivados del pago de la ‘deuda ecológica’.>>” (Moreno-Carbajal, 2012)

Los escasos avances logrados en los últimos años en el ámbito multilateral –no sólo por los PED sino también los PD-, demuestran que continúa imperando la visión de que los temas ambientales son trabas o barreras al desarrollo. Los trabajos que realiza el MERCOSUR en temas de PyCS tienen escasa interrelación con los avances realizados por los EE.PP individualmente.

3.5. Balance de la cuestión ambiental en el bloque

El tratamiento de la cuestión ambiental en el MERCOSUR ha ido ganando relevancia –a lo largo de sus dos décadas de existencia-. A su vez, el sector productivo de los EE.PP. también ha comenzado a incorporar la sostenibilidad en la gestión empresarial,

¹⁰⁵ El convidado de piedra es quien -en una reunión- no interviene y pasa desapercibido, o es ignorado por los anfitriones. En las negociaciones, la expresión remite a quien es invitado por compromiso, pero no es tenida en cuenta su opinión.

acompañando los avances que se fueron desarrollando en la normativa e instrumentos, tanto nacionales como internacionales. No obstante, aún no llegó a tener profundidad suficiente dentro del bloque, ya que no se han desarrollado instrumentos regionales que puedan ser incorporados por los diferentes sectores productivos de los EE.PP.

De esta manera, la región continúa sin lograr que el desarrollo sustentable sea una parte integral del proceso de integración. Las falencias regionales en este aspecto podrían resumirse en tres factores principales. En primer lugar, se resalta que las prioridades económicas y sociales de corto y mediano plazo, dificultan (o impiden) la internalización de las iniciativas orientadas a la sustentabilidad. Asimismo, esta cuestión se ve agravada por la “brecha de implementación”¹⁰⁶ que signa al proceso de creación de normas (en general) del bloque, otorgándole lo que Bouzas señala como una “segunda (y menos transparente) oportunidad de veto” a los Estados Parte:

“El proceso de creación de normas y toma de decisiones adoptado por el MERCOSUR se basa en el principio del consenso, lo que equivale a la concesión de poder de veto a cada uno de los Estados Parte. Sin embargo, los procedimientos de creación de reglas parecerían haber sido diseñados para otorgar una segunda (y menos transparente) oportunidad de veto a los gobiernos nacionales en relación a las decisiones tomadas [...] en los órganos regionales. Esta segunda posibilidad de veto surge de la ambigüedad del status legal de la “legislación secundaria” creada por los órganos del MERCOSUR. En efecto, de acuerdo a las disposiciones del POP [Protocolo de Ouro Preto] en su artículo 40, a los efectos de asegurar la entrada en vigor simultánea de la “legislación MERCOSUR” en todos los Estados Partes las medidas adoptadas por los órganos serían aplicables 30 días después que la Secretaría Administrativa del MERCOSUR notificara a todos los Estados Partes que aquella había sido internalizada en todos ellos. En base a su redacción, el Artículo 40 parece confundir la entrada en vigor de la “legislación MERCOSUR” como obligación para los Estados con la aplicación de dicha legislación a los particulares. Esta ambigüedad abre la puerta a diferentes interpretaciones sobre los efectos de un mismo acto legal [...] y crea una asimetría jurídica que puede ir en contra del principio de reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes, además de otorgar una segunda oportunidad de veto a las autoridades nacionales”.(Bouzas, 2005).

El tratamiento de los temas ambientales del bloque claramente padece esta debilidad institucional. Los acuerdos logrados a nivel regional están supeditados a la voluntad e impuso político que condiciona su implementación. **Si bien gradualmente está aumentando el accionar en las dimensiones social y ambiental, en la práctica, la prioridad en la integración continúa siendo el intercambio comercial.**¹⁰⁷

En segundo lugar, el análisis del conflicto de las pasteras demuestra una falta de voluntad de profundización del proceso y denota la incapacidad de superación de los paradigmas de

¹⁰⁶ “Entre enero del año 2000 y mayo del 2004 se incorporó sólo un 40% de las Decisiones del CMC, un 26% de las Resoluciones del GMC), y un 43% de las Directivas emitidas por la CCM que requerían de incorporación (Secretaría del MERCOSUR - 2004 en Bouzas, 2005).

¹⁰⁷ Cabe recordar que el avance de la agenda ambiental del bloque partió de la consideración de los elementos ambientales que podían distorsionar el comercio y la incorporación de otras cuestiones se debió -en gran medida- a la presión ejercida por los debates y proyectos impulsados en el plano internacional.

desarrollo actuales. La postura argentina, en cuanto al tratamiento de los recursos hídricos, no permitió un tratamiento apropiado dentro del SGT N°6, “a pesar de integrar de manera casi permanente la agenda de trabajo”. “El conflicto entre Argentina y Uruguay fue un obstáculo absolutamente insalvable en este sentido” (Caetano, 2011).

Ante la falta de liderazgo político que demostró la Reunión de Ministros de Medio Ambiente en los últimos años, el SGT N°6 es actualmente quien promueve los avances en la temática. Sin embargo, su accionar parece estar desvinculado de las acciones nacionales de los países del bloque, y en escasas ocasiones, es articulado con el de otras áreas. Como fue destacado en el apartado anterior, según Gudynas (2012) existe de una dislocación entre las demandas internacionales y la gestión medioambiental local, que se manifestó recientemente en la postura de los países del bloque en Río+20, impidiéndoles consolidar una posición sub-regional. Estas carencias también se ven reflejadas en la falta de articulación con otros organismos internacionales.

En tercer lugar, muchos de los avances logrados en el área carecieron de mecanismos de aplicación, fallaron en su ejecución o no fueron ratificados por alguno(s) de lo(s) EE.PP. Respecto de éste último punto, es importante recordar que, por ser un esquema de integración intergubernamental, la aprobación e internalización de las medidas es determinada por la Preferencia Nacional¹⁰⁸ de cada Estado. En el MERCOSUR, al otorgar un rol pasivo a las instituciones regionales, el principal núcleo decisivo está en la esfera nacional de los países que lo integran (Moravksick A., 1993).

En la publicación del CEFIR “MERCOSUR: 20 años” (Caetano coord., 2011) la falta de ejecución y aplicación antes señaladas son claramente identificadas:

*“Las dos grandes estrategias formuladas dejaban, en su aprobación, instrucciones expresas para definir planes de acción que hicieran de esos documentos herramientas reales de trabajo. Pero estos no llegaron nunca a concretarse. Las grandes definiciones ambientales incluidas en el Acuerdo Marco o en otros documentos no están, en ningún caso, acompañadas de mecanismos de aplicación ni –menos aún- de acuerdos sobre consecuencias a su no aplicación. **Entonces, sin planes concretos de acción, sin plazos, sin presupuestos específicos y sin consecuencias por no llevar a cabo estos acuerdos, es difícil que la letra acordada pueda ser considerada como algo más que buenas expresiones de deseos. El MERCOSUR se debe —de manera casi total— dar el gran salto que supone pasar de los dichos a los hechos, de los acuerdos de papel al trabajo de campo.**”*

Y concluye, “si pensamos en términos ambientales, la inacción supone, invariablemente, una mala noticia. Si los costos ambientales no se internalizan (como sucede cuando no hay regulaciones o estas no son tenidas en cuenta) el mercado impone que el camino del menor costo de producción pasa por la menor atención a los aspectos ambientales. Y hasta ahora son muy escasos y menores los ejemplos de internalización de costos ambientales.”

¹⁰⁸ Según este enfoque, la Preferencia Nacional representa la posición del gobierno frente a la integración y condiciona su avance. Esta posición es determinada por la resolución del conflicto de interés interno.

En lo que atañe específicamente al desarrollo de instrumentos, proyectos y normativa sobre PyCS en el bloque, la situación es similar: los avances logados en el plano normativo, pocas veces son puestos en práctica.

Más allá de estos déficits, es de desatacar que existen las bases como para que las iniciativas de PyCS puedan concretarse. Los avances logados por el Proyecto CyMA fueron un gran aporte para el desarrollo regional en la materia y para la incorporación de la producción sostenible en la agenda política. El Acuerdo Marco, la Declaración de Principios de Producción más Limpia y, especialmente, la Política de Promoción y Cooperación en Materia de PyCS, podrían ser la base normativa para implementar este tipo de instrumentos. Además, la importancia y desarrollo que ha adquirido el tratamiento del tema a nivel internacional, debería facilitar acceso a tecnologías, herramientas y oportunidades de financiamiento. De articularse estas cuestiones, se podrían contrarrestar las mencionadas falencias y permitir el inicio de una reconversión hacia un sector productivo más sustentable.

El reporte GEO MERCOSUR realizado por CLAES y el PNUMA (2008) también refleja este balance: detecta las falencias antes mencionadas y enfatiza la importancia del abordaje regional de los temas ambientales. Sostiene que *“la estructura del proceso y sus órganos muestran que se apuesta a un proceso más allá de lo comercial, donde se han incorporado los aspectos ambientales”,* y que *“es necesario reconocer que también existen diferencias, tanto en algunos aspectos conceptuales como en la extensión y tipos de instrumentos a aplicar. [...] [Sin embargo, el] reconocimiento de esta diversidad de opciones permite manejarlas de mejor manera, y buscar los aspectos de coincidencia y consensos necesarios para nutrir una agenda regional”.*

Asimismo, la PyCS también requiere un abordaje regional, que asuma las diferencias entre los diferentes sectores productivos de los EE.PP., y que fomente la cooperación en los desarrollos científico-técnicos. Esto permitiría aumentar la eficiencia de las acciones implementadas y favorecer el acercamiento regional. La mejora de la calidad de los productos regionales y la reducción del impacto ambiental deben ser contempladas para responder a los desafíos que presenta el bloque actualmente. Como es resaltado en el Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación del MERCOSUR 2008-2012, “son necesarios proyectos sostenibles y de alto impacto que privilegien el desarrollo social y productivo con base en la ciencia, la tecnología y la innovación como garantías del Desarrollo Sustentable”¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Aprobado por la Decisión CMC N° 03/08.

Capítulo 4: Propuesta de Instrumento Regional

4.1. Importancia y necesidad del enfoque regional

La mayoría de los impactos ambientales del accionar humano no se restringen al país donde fueron originados. Estas cuestiones trascienden los límites políticos y administrativos: el cambio climático es un fenómeno global. “La globalización no puede ser restringida a los factores económicos, ni es un proceso unidimensional [...]” (CLAES; PNUMA, 2008). Además de manifestarse en la dimensión económico-comercial, posee otras dimensiones: política, cultural y ambiental. Es por eso que los esfuerzos para reducir los efectos del cambio climático y el impacto del accionar humano sobre el medio ambiente, deben realizarse mediante cooperación entre Estados y buscando el bien común.

La necesidad de que los temas ambientales sean tratados regionalmente en el MERCOSUR, se desprende de tres factores principales:

- ❖ Alrededor de 80% de las ecorregiones¹¹⁰ presentes en el bloque son compartidas por dos o más países (CLAES; PNUMA, 2008);
- ❖ Las similitudes en las estructuras productivas de las economías del bloque¹¹¹;
- ❖ El creciente flujo de capitales, bienes y servicios intrarregional.

En concordancia con los postulados del Desarrollo Sustentable, se sostiene que el tratamiento de los aspectos económicos, sociales y ambientales de la región debe hacerse de forma conjunta e integral (es decir, pensando en la región y de manera sostenible). Las iniciativas presentadas y los acuerdos firmados indican que los países del bloque percibieron la necesidad de emprender acciones conjuntas. Sin embargo, como se detalló en el Capítulo 3, la normativa del MERCOSUR en temas ambientales continúa siendo laxa y padece la mencionada falta de aplicación de las normas aprobadas.

Si bien el desarrollo de una etiqueta ecológica regional no se encuentra en la agenda ambiental del MERCOSUR, algunas de las iniciativas presentadas podrían contemplarlo. El Sello MERCOSUR de Calidad, propuesto por el Programa de Integración Productiva, debería incluir criterios de sostenibilidad. Por otro lado, de avanzarse en la definición del Plan de Acción Regional¹¹², probablemente estaría previsto el desarrollo de un sistema de eco-etiquetado regional u ofrecería una base sólida para implementarlo.

¹¹⁰ La ecorregión es entendida como una superficie relativamente grande de tierra o agua que contiene un conjunto de comunidades naturales distinguible geográficamente (Olson et al., 2001) (en CLAES; PNUMA, 2008).

¹¹¹ La similitud en la estructura productiva y en los usos del suelo de los países del bloque se refiere especialmente a la dependencia de la extracción de recursos naturales, al margen del diferente grado de desarrollo que puedan tener sus industrias.

¹¹² Iniciativa propuesta por la Política de PyCS del MERCOSUR (ver apartado 3.1.1).

Además, la posibilidad de contar con una Eco-etiqueta MERCOSUR permitiría que la aplicación de esta herramienta no aumentase las asimetrías internas, ya que las empresas de todos los EE.PP. tendrían la posibilidad de certificar sus productos con este sistema. En el comercio intra-bloque, todos tendrían la posibilidad de acceder al sello y competir en igualdad de condiciones (al menos en este aspecto). En el comercio extra-bloque, el carácter regional dotaría de una mayor legitimidad al esquema de certificación (mayor relevancia) y ofrecería un mayor poder de negociación para lograr el reconocimiento por otros países -o regiones- con sellos similares.

El desarrollo de este sistema supone un importante trabajo de las áreas técnicas, tendiente a la armonización y definición de estándares, requisitos y procesos necesarios para la certificación. Asimismo, requiere el apoyo político suficiente como para que se desarrollen los instrumentos normativos regionales y que éstos sean aplicados en los Estados Parte.

De esta manera, lograr el establecimiento del sello conllevaría a un aumento de la cooperación entre las áreas técnicas, y la articulación de esfuerzos con los de los representantes políticos. A priori, se considera que este acercamiento tendría un impacto positivo en el proceso de integración por acercar a las partes, ayudar a la superación de sus diferencias y favorecer el trabajo en otros proyectos y/o áreas; logrando así profundizar la integración.

4.2. Análisis FODA de implementación regional

Mediante una Matriz FODA¹¹³ se identifican los factores fundamentales que condicionarían el desarrollo de un sistema de eco-etiquetado en el MERCOSUR, con el objetivo de diagnosticar la viabilidad de su implementación, determinar las áreas prioritarias de acción y analizar las amenazas más destacables.

A tal fin, han sido extraídas de la investigación aquellas cuestiones que constituyen fortalezas y debilidades del bloque frente a esta posibilidad, así como las oportunidades y amenazas provenientes del contexto internacional. Estos argumentos han sido organizados y vinculados entre sí, buscando determinar la factibilidad de contrarrestar las debilidades internas de la región y neutralizar las amenazas externas.

A continuación se detallan las variables más relevantes presentadas en el análisis FODA, separadas en ambiente interno y externo, y luego, las principales conclusiones. En el Anexo N° 2 se presenta en detalle dicha matriz.

¹¹³ El Análisis FODA es una metodología que permite estudiar la situación de un proyecto en función de sus características internas (debilidades y fortalezas) y su situación externa (amenazas y oportunidades) presentadas en una matriz cuadrada.

F	FORTALEZAS	D	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> •Instrumentos de PyCS del MERCOSUR, entre otros: <ul style="list-style-type: none"> - Política de Promoción y Cooperación en Materia de PyCS; -Declaración de Principios de P+L. •Sello ABNT Qualidade Ambiental ya operativo y sellos provinciales de Argentina. 		<ul style="list-style-type: none"> •Escasa internalización y/o aplicación de las normas aprobadas. Falencias jurídico-institucionales. •Ausencia un modelo de desarrollo regional y falta una Estrategia Regional en PyCS implementada. •Percepción del eco-etiquetado como una BNA por algunos delos países del bloque. 	
O	OPORTUNIDADES	A	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> •Profundización de la Integración Regional. •Avance en la agenda internacional de PyCS. •Mayor reconocimiento internacional de exportaciones regionales, menor proteccionismo. 		<ul style="list-style-type: none"> •Mayor proteccionismo de países desarrollados en términos ambientales. •Eco-etiquetas internacionales con mayor reconocimiento que la regional. •No reconocimiento del sello regional por otros países o regiones. 	

4.2.1. Ambiente interno

La principal fortaleza detectada es que la Producción y el Consumo Sustentable están presentes en la agenda ambiental de los Estados Parte y de los Subgrupos de Trabajo del MERCOSUR. Esto ha permitido el desarrollo de proyectos, normas e instrumentos relacionados con la temática (presentados en el punto 3.1.1), que ofrecen conocimientos técnicos y una base normativa para plantear un sistema de eco-etiquetado regional. Se destacan los trabajos realizados en el marco del Proyecto CyMA, la Política de Promoción y Cooperación en Materia de PyCS y la Declaración de Principios de P+L.

En contrapartida, la mayor debilidad del bloque radica en la falta de un acuerdo político institucional que permita avanzar en los desarrollos normativos y superar la “brecha de implementación” señalada en el apartado 3.5. El déficit de aplicación nacional de las normas aprobadas, producto de una escasa definición política y de falencias jurídico-institucionales en la región, impide el aprovechamiento de los trabajos desarrollados por las áreas técnicas y dificulta la profundización de la integración.

“El MERCOSUR es un régimen internacional que tiende a la institucionalización de las relaciones económicas, políticas, jurídicas y sociales entre el conjunto de países que decidieron ampliar sus mercados y generar nuevos mecanismos de toma de decisiones y resolución de conflictos. En consecuencia, uno de los componentes esenciales para su funcionamiento es el normativo. Sin normas que regulen efectivamente los procesos de

toma de decisiones regionales y estimulen la convergencia de las expectativas de los actores, difícilmente se pueda hablar de un régimen internacional o, si se quiere, de un proceso de integración regional cuya viabilidad esté garantizada” (Cimadamore, ?).

“La fortaleza y efectividad de un proceso de integración (como de cualquier otra política pública) depende de su consistencia interna y de la convicción de los actores públicos y privados sobre la funcionalidad del mismo para sus objetivos. [...] Sin una respuesta a este dilema, tanto en el plano regional como nacional, no habrá medidas instrumentales efectivas que permitan enfrentar los problemas de gestión del MERCOSUR. [...] La reconstrucción del compromiso con una visión compartida del proceso de integración regional es una condición necesaria para dejar atrás la fase de parálisis, retroceso y crisis regulatoria de los últimos años, pero no es en modo alguno una condición suficiente” (Bouzas, 2005).

El tratamiento de las cuestiones ambientales del MERCOSUR también refleja este déficit de implementación. Gran parte de los avances logrados carecieron de mecanismos de aplicación, fallaron en su ejecución o no fueron ratificados por alguno(s) de los Estados Parte. La ausencia de una Estrategia Regional en Producción y Consumo Sostenible o del Plan de Acción Regional -propuesto por la Política de PyCS-, así como la falta de tratamiento de las medidas por ésta impulsadas, ejemplifican este déficit.

Adicionalmente, cabe destacar la percepción de los sistemas de eco-etiquetado como una barrera no arancelaria (BNA) por parte de ciertos sectores decisores nacionales de los Estados Parte. Muchos de los funcionarios entienden la adopción de un sistema de eco-etiquetado como una vía que permitiría un incremento del proteccionismo, basado en cuestiones ambientales, de los países desarrollados. Se destacan las posturas de Argentina y Uruguay como las más escépticas respecto de los beneficios asociados a la iniciativa.

Si bien se destaca la capacidad técnica del Subgrupo de Trabajo N°6 como una fortaleza, también presenta debilidades en cuanto a los contenidos en agenda. Mantiene una agenda propia bastante escindida de la internacional y regional (América Latina y Caribe) y con baja articulación con las áreas técnicas nacionales. Como señala Alicia Torres, “falta terminar de interiorizar el concepto de DS; falta traducir los grandes consensos en acciones concretas (locales) y posiciones comunes (en foros globales); [y] quedan muchos temas puntuales pendientes de definición” (Torres, 2010).

Por otra parte, el análisis del caso de las “papeleras” (presentado en el ítem 3.2) denota la falta de un modelo de desarrollo regional coordinado que permita superar las dificultades y complementar las economías del bloque. Los países en discordia (especialmente Argentina) eligieron no resolver el conflicto dentro del MERCOSUR, y menos aún, apostando a una visión de desarrollo económico integradora. Una solución superadora podría haber implicado la definición de un modelo de inserción internacional coordinado, que quiebre con el esquema centro-periferia e impulse la profundización del proceso.

Como fue expuesto en el apartado 2.4, Brasil es el Estado más avanzado en cuanto a sistemas de eco-etiquetado, ya que posee el *Rótulo ABNT Qualidade Ambiental* en

funcionamiento. Los aprendizajes asociados a su implementación constituyen un antecedente clave para avanzar en una iniciativa regional. También, su membrecía en la GEN y su experiencia en la materia ofrecen un espacio para intercambiar experiencias con otros sistemas del mundo y negociar el reconocimiento del esquema que se propone para el MERCOSUR. Siendo que en los otros países de la región no existen sellos nacionales (y sólo en Argentina existen algunas iniciativas provinciales de escaso desarrollo), puede inferirse que en estos países el trabajo a realizar será mayor.

La composición del sector productivo de los países del MERCOSUR posee dos similitudes que la caracterizan: en primer lugar, la dependencia de las economías regionales de actividades extractivas o basadas en los recursos naturales. En segundo lugar, tanto estas actividades, como gran parte del sector manufacturero, están dominadas por grandes empresas, en su mayoría multinacionales.

Sin embargo, hay un gran número de PyMEs que integran los eslabones de las cadenas productivas. En general, estas empresas requieren de esquemas realizados a medida para poder implementar sistemas de gestión ambiental y obtener una certificación. Deben contemplarse programas complementarios de asistencia técnica y financiación. Como surge de la entrevista realizada al Lic. Adrian Rosemberg:

“Al pensar en la implementación de un programa de eco-etiquetado, así como programas de Producción más Limpia o certificaciones ambientales, se debe diferenciar a las grandes empresas del sector PyME. La disponibilidad de recursos -tanto humanos como de capital- de las primeras, les permite implementar este tipo de programas con mayor facilidad. Por otro lado, las PyMES –en la mayoría de los casos- pueden enfrentar dos dificultades: la falta de capital y recursos capacitados que puedan abocarse al seguimiento de programas de eco-eficiencia; y el desconocimiento de los beneficios de este tipo de programas. La debilidad que esta situación representa radica en que la capacitación y apoyo brindado por los gobiernos de los países de la región no llega a ser suficiente para que el sector PyME pueda profundizar sus acciones en PyCS”¹¹⁴.

Este argumento también fue resaltado por el Ing. Miguel Nuñez, quien a su vez agregaba:

“Existen actualmente algunos programas impulsados por organismos públicos que promueven tanto asistencia técnica como financiera para fomentar la producción sustentable, pero generalmente éstos se dan de forma aislada y carecen de continuidad. Cabe destacar que falta una estrategia nacional de PyCS que ofrezca la posibilidad de nuclear los esfuerzos que se realizan -tanto desde el sector público como el privado- y otorgue continuidad a este tipo de trabajos”¹¹⁵.

¹¹⁴ En el Anexo N°3 se presenta en detalle la entrevista.

¹¹⁵ Entrevista complementada en el Anexo N°3.

4.2.2. Ambiente externo

El proceso de definición, implementación y seguimiento que requiere el sello MERCOSUR permitiría aumentar y mejorar la comunicación entre las áreas técnicas e institucionales implicadas. La coordinación resultante ofrecería la posibilidad de profundizar la integración.

El Marco Decenal de Programas de Consumo y Producción Sostenibles (10YFP) constituye una oportunidad para la aplicación del sistema regional, ya que se concentra en la agenda de consumo sustentable y reafirma el compromiso global de modificar las modalidades insustentables. Sin embargo, no incluye –hasta el momento- iniciativas de apoyo específico a la producción (excepto en el sector de la construcción y el turismo, que poseen programas identificados). Siendo que este punto fue especialmente solicitado por los países de América Latina y el Caribe¹¹⁶, también es considerado una amenaza.

Alcanzar un desarrollo concreto en el área, cuyo objetivo sea incorporar un enfoque integral de sostenibilidad que abarque todos los sectores productivos, representaría un avance en los temas de la agenda multilateral que fueron planteados en instancias como el Proceso de Marrakech o el Marco Decenal de Programas de Consumo y Producción Sostenibles (10YFP) de Río+20. Al demostrar que se está trabajando en las cuestiones acordadas, el compromiso manifestado por los gobiernos de la región -desde Río '92 hasta Río+20- se vería reforzado, y la posición de los Estados Parte en estas negociaciones, fortalecida.

Según los argumentos presentados en el apartado 2.3, la mayor amenaza que representa esta iniciativa es el aumento del proteccionismo de los países desarrollados, mediante argumentos de protección ambiental. Para el MERCOSUR, un sistema de eco-etiquetado incrementaría la posibilidad de que las exportaciones del bloque (en los sectores abordados) sean discriminadas para ingresar a estos mercados, ya que podría exigirse que los productos posean el sello del país al que intentan ingresar. Ante esta situación, los Estados Parte tendrían menos argumentos para reclamar frente a la OMC por tal discriminación. El antecedente de la negación al reconocimiento del rótulo *ABNT Qualidade Ambiental* por la UE, mencionado en el apartado 2.4.1.1, aumenta la probabilidad de que el esquema regional no sea reconocido por la UE¹¹⁷.

En contraposición, al garantizar la calidad ambiental de las exportaciones regionales, se estaría fomentando una mejora de la reputación internacional de la producción del MERCOSUR, en los sectores que alcance la certificación. Por lo tanto, si el sistema fuera

¹¹⁶ En la Séptima Reunión Regional de América Latina y el Caribe (ALyC) sobre Consumo y Producción Sostenibles: “Marco Decenal de Programas sobre CPS: 10YFP ¡Pasando a la acción!” -celebrada en Junio de 2013 en Lima-, los países de la región recomendaron al Foro de Ministros de Ambiente de ALyC que se refuercen los programas de asistencia técnica y financiera para avanzar en la PyCS regional y que consideren el desarrollo de un programa adicional para las PyMES, teniendo en cuenta que constituyen una de sus cuatro áreas de acción prioritarias.

¹¹⁷ El “no reconocimiento” del sello regional implicaría que por más que un producto poseyera la eco-etiqueta del bloque, le fuera exigida la certificación bajo el esquema del país (o región) de destino.

reconocido por los mercados de destino, constituiría una herramienta para limitar el proteccionismo -basado en cuestiones ambientales- de los países desarrollados.

La implementación de esta herramienta se ve actualmente facilitada por las iniciativas promovidas a nivel internacional: por una parte, se cuenta con una gran cantidad de información respecto a la situación de la producción y el consumo sostenible en la región, suministrada por los trabajos impulsados por el PNUMA en diferentes instancias (tales como el Proceso de Marrakech o el Proyecto de Eco-etiquetado para el Cono Sur). Además, la gran cantidad de sellos implementados en otros países (o regiones) -tales como la Flor de la UE, el Cisne Nórdico, el Ángel Azul y el Eco-Mark, entre otros- permiten analizar diferentes esquemas en funcionamiento y aprender de sus experiencias para poder desarrollar un sistema de eco-etiquetado exitoso en el MERCOSUR.

4.2.3. Análisis de variables FODA

Los instrumentos desarrollados por el MERCOSUR especialmente la Política de Promoción y Cooperación en Materia de PyCS, sumados a la capacidad técnica de los Subgrupos de Trabajo –evidenciada en Actas, propuestas normativas y labor realizada en proyectos de asistencia técnica ya descriptos- y complementados con los estudios realizados en el marco del Proyecto “Cooperación Regional sobre Eco-etiquetado para el Cono Sur” se presentan como fortalezas para el desarrollo de un sistema de eco-etiquetado regional.

Por otro lado, el contexto internacional presenta oportunidades para la implementación de sellos enmarcados en la producción y el consumo sostenibles, especialmente desde la adopción del Marco Decenal de Programas de PyCS (10YFP), aprobado en Río+20. No obstante, para mejorar la calidad ambiental de la oferta exportadora del MERCOSUR se requiere de asistencia técnica y financiera –al menos durante las fases iniciales-. Aunque el 10YFP es entendido como una oportunidad para el desarrollo de un sistema de eco-etiquetado regional, el hecho de que no hayan sido elaborados programas de apoyo específico a la producción representa una amenaza.

Muchas de las iniciativas en producción y consumo sustentable *“claramente pueden abordarse con las capacidades instaladas en nuestros países, sin que sea condición sine qua non acordar condiciones de transferencia de tecnología, esperar fondos de los mecanismos de financiamiento de los acuerdos multilaterales”* (Moreno-Carbajal, 2012).

Para los Estados Parte, la implementación de este tipo de herramientas no implicaría abandonar sus demandas internacionales de transferencias de recursos financieros y asistencia técnica, derivados del pago de la “deuda ecológica” de los países desarrollados. Por el contrario, la prevención de la contaminación en la producción fortalecería la gestión medioambiental regional y, desde esta posición, los países del MERCOSUR podrían reafirmar sus reclamos sobre una base más sólida, construida gracias a la pro-actividad demostrada en la temática.

En lo que atañe al ambiente interno, los trabajos asociados al desarrollo e implementación del sello dinamizarían el accionar de las áreas técnicas e institucionales del bloque. En este

proceso deberían estar contempladas las asimetrías regionales, fomentarse la cooperación entre los Estados Parte y facilitarse el comercio en intrazona de bienes y servicios con menor impacto ambiental. Este entorno otorgaría cierto impulso al proceso de definición del Plan de Acción para la PyCS o de una Estrategia Regional en la materia.

Asimismo, la experiencia del sello brasileño puede ofrecer diversos aportes, entre los que se destacan las negociaciones que la ABNT mantiene con los esquemas de certificación de otros países o regiones para lograr el reconocimiento mutuo (ver ítem 2.4.1.1). Según lo señalado en el apartado 2.4.1, la principal motivación que alentaría a los países del bloque a cooperar en el desarrollo de esta herramienta responde a las posibilidades de acceso a nuevos mercados de exportación. Sin embargo, la principal debilidad detectada condiciona la implementación del sello regional. En la historia del proceso de integración la falta de acuerdo político-institucional ha imposibilitado la adopción nacional de las normas y medidas aprobadas regionalmente. Este déficit constituye una falencia intrínseca del proceso de integración. Si bien las normas de certificación tipo ISO son reconocidas por los países del bloque y poseen mecanismos de aprobación, la internalización de la iniciativa dependerá de las decisiones políticas adoptadas por los Estados Parte.

El desarrollo del instrumento bajo análisis está supeditado al impulso de los sectores decisores locales. Las variables presentadas en la matriz FODA permiten inferir que la debilidad que representa la percepción de las eco-etiquetas como barreras no arancelarias, es potenciada por la amenaza de que aumente el proteccionismo de los países desarrollados (basado en restricciones ambientales). Éste es uno de los motivos por los cuales alguno(s) de los países del bloque podrían decidir no internalizarla.

De esta manera, el apoyo gubernamental esperable frente a esta propuesta es débil y limita la apreciación de los beneficios que conllevaría la su implementación. En este sentido, la experiencia brasileña de reconocimiento internacional del rótulo *ABNT Qualidade Ambiental* es clave para que la mencionada amenaza sea minimizada y el apoyo político al sistema regional aumente.

4.3. Recomendaciones para el desarrollo de una eco-etiqueta regional

En base a lo investigado se sostiene que la implementación de un sistema de eco-etiquetado regional ofrece una herramienta a los países del MERCOSUR, para mejorar la calidad ambiental de su actividad económico-productiva. Además, la certificación de este instrumento constituye una oportunidad de crecimiento para las empresas locales, por ampliar el acceso a mercados de consumidores ambientalmente más exigentes y, muchas veces, también por reducir los costos de producción y tratamiento de desechos.

El desarrollo de los instrumentos normativos necesarios para el establecimiento del sello, y su posterior internalización, requiere un importante trabajo de las áreas técnicas del bloque (en cooperación con las nacionales) y la articulación de esfuerzos con los representantes políticos. De lograrse, se espera que este acercamiento tenga un impacto positivo en el proceso de integración y favorezca su profundización.

Asimismo, la inclusión de los diferentes actores involucrados (*stakeholders*) es entendida como uno de los factores determinantes de la legitimidad del esquema regional. Deben participar representantes de los productores, los trabajadores, el sector académico y los consumidores, especialmente en las etapas de definición del sistema y de los criterios para la certificación de cada categoría.

Sin embargo, el efecto de la eco-etiqueta sobre las modalidades de producción y consumo del MERCOSUR dependerá de la efectividad del instrumento y su difusión. El primer factor es determinado por el tipo de sello seleccionado, el impulso gubernamental de la iniciativa y cuestiones técnicas e institucionales relativas a su mecánica y administración. A la vez, debe desarrollarse siguiendo un enfoque de ganancia mutua entre los Estados Parte y promoviendo la “asociatividad” dentro de las cadenas de valor, tanto a nivel nacional como regional.

Por otra parte, su difusión es fundamental para estimular la demanda de productos de menor impacto ambiental y favorecer la creación de un mercado de bienes y servicios certificados. Para implementarlo se requieren campañas de publicidad y comunicación orientadas a la sensibilización de los consumidores y a la inserción del instrumento en sus hábitos cotidianos. Además, es importante fomentar la adopción de criterios de consumo sustentable en la comunidad mediante programas de educación ambiental, a fin de incrementar la valoración de estos aspectos y mejorar el potencial del sello a mediano y largo plazo.

A continuación se plantean diez recomendaciones que se consideran apropiadas para que el desarrollo de la Eco-etiqueta permita alcanzar los beneficios mencionados:

Recomendaciones:

- 1. Objetivo: consolidación de un mercado regional de productos sustentables a largo plazo**¹¹⁸. En el corto plazo, aprovechar las oportunidades de acceso a mercados ambientalmente exigentes que ofrece la eco-etiqueta, con el fin de mejorar las condiciones de la producción, difundir el instrumento entre los productores y aumentar la cantidad de productos certificados.
- 2. Funcionamiento del sistema de eco-etiquetado como:**
 - **una herramienta de gestión** orientada a la mejora continua de los procesos de la organización certificada hacia la excelencia ambiental;
 - **un incentivo de mercado** para fomentar la innovación tecnológica en materia ambiental; y,
 - **un distintivo ambiental** valorado en las decisiones de consumo.
- 3. Marco Normativo: Ítem “e” del Apéndice 1 de la Política de Promoción y Cooperación en PyCS del MERCOSUR y Principio Sexto de la Declaración de**

¹¹⁸ Se plantea “a largo plazo” debido a que la concientización respecto del impacto ambiental del consumo en los habitantes del MERCOSUR es un proceso que requiere de tiempo.

Principios de Producción más Limpia. Enmarcar la iniciativa en esos instrumentos permite darles continuidad y profundizar su aplicación. Si se avanzara en la definición del Plan de Acción para la PyCS, ésta sería una gran oportunidad para implementarlo. Asimismo, la eco-etiqueta se considera complementaria del Sello MERCOSUR de Calidad, propuesto por el Programa de Integración Productiva.

- 4. Instrumento: Eco-Etiqueta Tipo I según ISO.** Definición del instrumento basada en la norma ISO 14.024 y los lineamientos básicos establecidos en el ámbito de la GEN: certificación voluntaria, realizada por una tercera parte autorizada y acorde a los criterios definidos regionalmente. Las normas de certificación ISO son reconocidas en los países del bloque y poseen normas de aprobación nacionales, lo que simplifica su internalización.
- 5. Criterios específicos para cada categoría de producto:** Establecidos en base a las condiciones requeridas para ser ambientalmente preferibles, a fin de ajustarse a las características de cada ecorregión y los diferentes tipos de impacto ambiental. Se requieren metas ambientales equivalentes acordadas a nivel regional y mecanismos de articulación normativa. Además, tienen que ser revisados de forma periódica para adaptarse a las innovaciones tecnológicas que pudieran surgir.
- 6. Objeto:** Dado que los criterios son determinados para cada categoría de producto, el sello puede abarcar **todo tipo de bienes (independientemente de su grado de industrialización) y también los servicios**. Según los aprendizajes de la experiencia brasileña, conviene empezar focalizándose en los bienes intermedios (aprovechando el peso de las compras públicas en algunos sectores) y gradualmente ir incorporando bienes finales y servicios para volcarlos al mercado de consumo doméstico.

Se sugiere la selección de uno o dos sectores como “testigo” para la implementación del sello. Una puesta en funcionamiento gradual y controlada ofrece la posibilidad de verificar la mecánica del sistema y, en caso que fuera necesario, aplicar acciones correctivas. Los rubros Productos Forestales (“Madera y Muebles”) y Alimentación se consideran los más apropiados a este efecto, por ser los que actualmente cuentan con un mayor número de sellos activos en los Estados Parte; y especialmente el primero, dados los avances logrados por las empresas que integran sus cadenas de valor, durante la ejecución del programa de Programa de Foros de Competitividad del MERCOSUR y el Proyecto CyMA.

- 7. Organización:**
 - **Organismo de gobernanza inter-gubernamental:** Para que la toma de decisiones sea realizada de forma inclusiva, transparente y eficiente, su ente administrador debe ser regional, con representación de todos los Estados Parte. Estaría encargado de la administración del sello, su representación en el exterior, la aprobación de los criterios, la articulación con las entidades nacionales y la fiscalización de las organizaciones certificadoras.
 - **Sub-comités técnicos regionales:** integrados por especialistas de todos los países de la región, con participación de los representantes de los diferentes

grupos de interés (estado, industria, consumidores, comunidad científica, etc.). Su principal función sería la negociación y definición de los criterios para cada categoría de producto.

- **Organizaciones certificadoras:** en su carácter de “tercera parte” deben ser entidades independientes (del sector privado), autorizadas por el ente administrador del sello para auditar y certificar a las empresas que así lo soliciten.

8. Compras públicas sustentables: Considerando la importancia de las compras públicas estatales¹¹⁹, asociar el sello a iniciativas de este tipo impulsaría la certificación de un mayor número de productos y contribuiría a su difusión. En los Estados Parte del MERCOSUR se están comenzando a implementar iniciativas de compras públicas sustentables, podría aprovecharse su desarrollo para promover la mejora de la calidad ambiental de la producción e integrar ambos enfoques.

9. Reconocimiento internacional: obtener el reconocimiento de otros sistemas de eco-etiquetado a nivel mundial permite ampliar el acceso a mercados ambientalmente exigentes y reducir el riesgo de que el esquema regional aumente el proteccionismo de los países desarrollados. La participación de la GEN y la capitalización de la experiencia brasileña -en las negociaciones por el reconocimiento del sello *ABNT Qualidade Ambiental*- son claves para maximizar los resultados de estas negociaciones.

10. Programas complementarios: Para dinamizar la difusión del sello entre los productores y consumidores del bloque, el organismo de gobernanza del sello -en coordinación con las áreas correspondientes de los Estados Parte- debería **impulsar los siguientes programas:**

- **Asistencia técnica:** capacitaciones a los productores sobre la importancia y beneficios de implementar herramientas de gestión ambiental, enfatizando las oportunidades que el sistema de eco-etiquetado ofrece.
- **Financiamiento:** facilitar el acceso a créditos blandos orientados a costear la adaptación productiva (personal y equipamiento necesarios), especialmente destinados al sector PyME (según el tamaño y desafíos de cada empresa) para favorecer su inserción en el mercado de productos sustentables.
- **Incentivos fiscales:** reducción en el IVA o Crédito Fiscal, que permita reducir el precio de los bienes certificados en el mercado y estimule su demanda, reduciendo los posibles extra-costos que éstos pudieran suponer.
- **Publicidad y Comunicación:** campañas para fomentar la creación de conciencia sobre las implicancias ambientales de los actos de consumo, buscando posicionar al sistema de eco-etiquetado regional como una herramienta simple y efectiva de consumo sustentable (explicando qué es y cómo funciona el sistema).

¹¹⁹ Como se destacó en el apartado 1.3, el consumo estatal representa más del 15% del PBI en los países occidentales.

- **EDS:** promover a la incorporación del desarrollo sustentable en las diferentes instancias de educación formal e informal de los Estados Parte, como una iniciativa a mediano y largo plazo. Deben articularse esfuerzos con las áreas u organismos nacionales responsables, con el objeto de formar consumidores responsables y exigentes en términos ambientales.

4.4. Propuesta de Eco-etiqueta MERCOSUR

Objetivo

- **Consolidar un mercado intra-regional de productos sustentables** a largo plazo, aprovechando las oportunidades de acceso a mercados extra-regionales de mayor exigencia ambiental en el corto plazo.

Instrumento

- **Eco-etiqueta Tipo 1** (según norma ISO 14.024). Sistema voluntario, certificado por una "tercera parte", acorde a los criterios básicos establecidos en el ámbito de la GEN.

Funciones

- **Herramienta de gestión** orientada a la mejora continua de los procesos de la organización certificada hacia la excelencia ambiental.
- **Incentivo de mercado** para fomentar la innovación tecnológica en materia ambiental.
- **Distintivo ambiental** valorado en las decisiones de consumo.

Marco Normativo

- **Política de Promoción y Cooperación en PyCS del MERCOSUR:** ítem "e", Apéndice 1.
- **Declaración de Principios de P+L:** principio sexto.

Institucionalidad

- **Organismo de gobernanza inter-gubernamental:** Encargado de la administración del sello su representación en el exterior, la aprobación de los criterios, la articulación con las entidades nacionales y la fiscalización de las organizaciones certificadoras.
- **Sub-comités técnicos regionales:** para la negociación y definición de los criterios para cada categoría de producto. Integrados por especialistas de todos los países de la región, con participación de los representantes de las diferentes **partes interesadas (stakeholders)**.
- **Organizaciones Certificadoras:** Entidades privadas, "terceras partes" (ajenas a la estructura del sello).

Aspectos Técnicos y Tácticos

- Orientar el sello a **bienes intermedios y finales, como así también a servicios**.
- **Definir los criterios específicos para cada categoría de producto** para que sean "ambientalmente preferibles", basados en metas ambientales equivalentes y mecanismos de articulación normativa. Sujetos a revisiones periódicas.
- Asociar el sello a programas de **compras públicas sustentables**.
- Obtener el **reconocimiento de otros sistemas de eco-etiquetado** a nivel mundial a fin de ampliar el acceso de mercados y reducir la amenaza de proteccionismo por parte países desarrollados.
- Integrar y/o coordinar la implementación del sello con las iniciativas regionales de calidad e innovación productiva.
- Apoyar a los productores interesados en la certificación con **programas de asistencia técnica y financiamiento, con especial atención al sector PyME**.
- Fomentar la creación de conciencia y difundir el sistema de eco-etiquetado por medio de **programas de comunicación y de EDS**.

Etapas de la Iniciativa

1. Marco Normativo

- Política de Promoción y Cooperación en PyCS del MERCOSUR (Ítem "e" del Apéndice 1).
- Declaración de Principios de Producción más Limpia (Principio Sexto).

2. Iniciativa GMC

- Propuesta de instrumento encargada a SGT N° 6 y 7.
- Articulación con áreas nacionales y grupos de interés.
- Negociaciones intra-regionales: aprobación por medio de Resolución GMC.

3. Organización

- Internalización normativa por los EE.PP.
- Conformación de organismo de administración y sub-comités técnicos regionales.
- Acreditación de organizaciones certificadoras y coordinación con instancias nacionales.

4. Implementación

- Comunicación y difusión: presentación del sello dentro y fuera de la región.
- Establecimiento de programas de financiamiento para productores locales.
- Determinación de criterios y certificación en sectores "testigo".
- Negociación de reconocimiento internacional.

5. Consolidación

- Asistencia técnica.
- Difusión: publicidad.
- Incentivos fiscales.
- Iniciativas de EDS.

Capítulo 5: Conclusiones

5.1. Validación de Hipótesis

El presente trabajo de investigación fue realizado con el objetivo de analizar el potencial y la idoneidad de la adopción de una Eco-etiqueta Regional Tipo I¹²⁰, como un instrumento orientado a promover una disminución de la presión sobre la Naturaleza generada por la actividad económico-productiva de los países del MERCOSUR. Las hipótesis planteadas sostienen que la implementación de un sistema de etiquetado ecológico de este tipo contribuirá a superar ciertos déficits en el abordaje de las cuestiones relativas al desempeño ambiental de la producción y el consumo. Asimismo, su desarrollo es considerado una herramienta adecuada para profundizar el proceso de integración.

El contraste de la bibliografía y normas analizadas con los resultados reflejados en las negociaciones regionales y las entrevistas realizadas a especialistas en el tema, permitió hallar las claves para considerar que dichas hipótesis, en teoría, son correctas. No obstante, a lo largo de la investigación fueron quedando en evidencia deficiencias en la aplicación de las medidas de producción y consumo sostenible en el MERCOSUR, que permiten afirmar que considerando el contexto actual éstas no son comprobables en la práctica.

Los sistemas de eco-etiquetado de Tipo I, son herramientas de gestión ambiental que impulsan la disminución del impacto de la producción sobre la biósfera y ofrecen información a los consumidores sobre los bienes y servicios que les son ofrecidos. Un sello regional (desarrollado en base a las recomendaciones planteadas en el Capítulo cuarto) fomentará una mejora en la sustentabilidad de las empresas que certifiquen este instrumento. La adopción de prácticas complementarias a este esquema, tales como Producción más Limpia y Eficiencia de Recursos, maximizaría los efectos de su aplicación.

Adicionalmente, contar con productos certificados permite que los consumidores del bloque dispongan de más y mejor información, sobre el desempeño ambiental de los productos que les son ofrecidos. Sin embargo, los efectos de la aplicación de este instrumento están sujetos a la difusión que logre el sello, entre las diversas categorías de bienes y servicios.

La normativa de gestión de la ISO es la más difundida a nivel internacional y, además, posee normas de aplicación vigentes en los Estados Parte. Entre los sellos previstos en la serie 14.020, el Tipo I fue seleccionado por la presente investigación para ser desarrollado en el MERCOSUR, en función de su carácter voluntario, su imparcialidad y su simplicidad. Los sistemas voluntarios permiten -a los productores que lo deseen- diferenciar un producto en base a consideraciones ambientales. La certificación por una “tercera parte” ofrece mayor credibilidad respecto de la información suministrada; y la identificación del producto como

¹²⁰ Sello Tipo I, según norma ISO 14.024.

Capítulo 5: Conclusiones

5.1. Validación de Hipótesis

El presente trabajo de investigación fue realizado con el objetivo de analizar el potencial y la idoneidad de la adopción de una Eco-etiqueta Regional Tipo I¹²⁰, como un instrumento orientado a promover una disminución de la presión sobre la Naturaleza generada por la actividad económico-productiva de los países del MERCOSUR. Las hipótesis planteadas sostienen que la implementación de un sistema de etiquetado ecológico de este tipo contribuirá a superar ciertos déficits en el abordaje de las cuestiones relativas al desempeño ambiental de la producción y el consumo. Asimismo, su desarrollo es considerado una herramienta adecuada para profundizar el proceso de integración.

El contraste de la bibliografía y normas analizadas con los resultados reflejados en las negociaciones regionales y las entrevistas realizadas a especialistas en el tema, permitió hallar las claves para considerar que dichas hipótesis, en teoría, son correctas. No obstante, a lo largo de la investigación fueron quedando en evidencia deficiencias en la aplicación de las medidas de producción y consumo sostenible en el MERCOSUR, que permiten afirmar que considerando el contexto actual éstas no son comprobables en la práctica.

Los sistemas de eco-etiquetado de Tipo I, son herramientas de gestión ambiental que impulsan la disminución del impacto de la producción sobre la biósfera y ofrecen información a los consumidores sobre los bienes y servicios que les son ofrecidos. Un sello regional (desarrollado en base a las recomendaciones planteadas en el Capítulo cuarto) fomentará una mejora en la sustentabilidad de las empresas que certifiquen este instrumento. La adopción de prácticas complementarias a este esquema, tales como Producción más Limpia y Eficiencia de Recursos, maximizaría los efectos de su aplicación.

Adicionalmente, contar con productos certificados permite que los consumidores del bloque dispongan de más y mejor información, sobre el desempeño ambiental de los productos que les son ofrecidos. Sin embargo, los efectos de la aplicación de este instrumento están sujetos a la difusión que logre el sello, entre las diversas categorías de bienes y servicios.

La normativa de gestión de la ISO es la más difundida a nivel internacional y, además, posee normas de aplicación vigentes en los Estados Parte. Entre los sellos previstos en la serie 14.020, el Tipo I fue seleccionado por la presente investigación para ser desarrollado en el MERCOSUR, en función de su carácter voluntario, su imparcialidad y su simplicidad. Los sistemas voluntarios permiten -a los productores que lo deseen- diferenciar un producto en base a consideraciones ambientales. La certificación por una “tercera parte” ofrece mayor credibilidad respecto de la información suministrada; y la identificación del producto como

¹²⁰ Sello Tipo I, según norma ISO 14.024.

“preferible” facilita la comprensión para los consumidores. La participación del Estado se considera “deseable” para que en la definición de los criterios para cada categoría de producto estén reflejados los pareceres de las partes interesadas equilibradamente.

Para que la aplicación del sello logre tener el impacto esperado, los consumidores de la región tienen que estar preparados para interpretar y valorar la información suministrada por la etiqueta. Es necesario que junto con su implementación, se desarrollen campañas de comunicación y programas de Educación para el Desarrollo Sustentable (EDS), que fomenten la toma de conciencia en los países de la región y ayuden a que los ciudadanos desarrollen conocimientos, habilidades y actitudes, que les permitan modificar sus hábitos de consumo hacia otros más sostenibles.

Entre los beneficios asociados a la implementación de esta propuesta se destaca la oportunidad de ampliar el acceso a mercados. Aunque las disposiciones acordadas en el marco de la OMC indican que los Estados no deben limitar sus importaciones exigiendo el cumplimiento de estándares definidos unilateralmente, las exportaciones regionales muchas veces son discriminadas en los países desarrollados, por no contar con sus atributos ambientales certificados. La selectividad de sus consumidores y comercializadores puede desempeñar un papel determinante en este aspecto.

Contar con un sistema de eco-etiquetado regional ofrecería a los Estados Parte la posibilidad de exportar a países cuyos consumidores son ambientalmente más exigentes. A tal fin, es crucial que en la definición del sello se tengan en cuenta los criterios fijados por los otros sistemas existentes mundialmente y que, una vez establecido, se negocie el reconocimiento mutuo con éstos.

Sin embargo, la implementación de este instrumento aumentaría el riesgo de que las exportaciones MERCOSUR (en los sectores abordados) fuesen discriminadas mediante la aplicación de barreras no arancelarias por parte de las naciones más desarrolladas. Los países (o las regiones) que ya cuentan con sellos -en funcionamiento- podrían exigir la certificación bajo el esquema local y la existencia de productos eco-etiquetados en el bloque, le restaría argumentos a los Estados Parte para reclamar en a la OMC ante este hecho.

La necesidad de eliminar las modalidades insostenibles de producción y consumo fue ganando relevancia en el plano internacional desde la década del '70 y, con la aprobación del Marco Decenal de Programas de Consumo y Producción Sostenibles, fue consagrada como uno de los requisitos fundamentales para lograr alcanzar el Desarrollo Sustentable¹²¹.

¹²¹ El Marco Decenal fue aprobado en Río+20. Previamente, este postulado había sido remarcado en diversas instancias, especialmente en la Declaración de Johannesburgo de 2002 y en el octavo Principio de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992.

En el MERCOSUR, tal necesidad fue tratada especialmente durante la última década¹²². Las Pautas Negociadoras encargadas al Subgrupo de Trabajo N°6 en el año 2002, formalizaron su inclusión entre las áreas prioritarias de la política ambiental del bloque.

En este ámbito fueron desarrolladas diversas iniciativas y normativas, orientadas a conocer el estado de la actividad productiva de los países de la región y fomentar la aplicación de herramientas para la mejora de la sostenibilidad. Entre éstas se destacan el Proyecto CyMA (2002-2007) y la Política de Promoción y Cooperación en materia de PyCS del MERCOSUR. El primero, por haber representado un importante aporte para el desarrollo de normativa y programas orientados a difundir la Producción más Limpia y la Eficiencia en el uso de Recursos (tanto a nivel regional como nacional); y la segunda, por promover la coordinación entre los Estados Parte, con el objetivo de mejorar el desempeño ambiental y la eficiencia en los procesos productivos del bloque.

Cabe destacar los hallazgos de la investigación en cuanto a la importancia de que los temas ambientales sean tratados a nivel regional. En síntesis, hay tres factores que lo justifican:

- a) Los impactos del accionar humano sobre la Naturaleza no se limitan al país donde fueron originados (en el caso de los países del MERCOSUR, la vinculación ambiental es aún mayor¹²³).
- b) Los Estados Parte poseen estructuras productivas con características similares.
- c) Las economías regionales están interrelacionadas tanto comercial como financieramente.

Con el fin de optimizar los esfuerzos y maximizar los resultados positivos de los instrumentos desarrollados, la aplicación de programas o planes de producción y consumo sostenible debe realizarse como bloque. Así, la implementación de un sistema de etiquetado ecológico también tendría que darse siguiendo este enfoque.

No obstante, gran parte de las iniciativas propuestas no llegaron a tornarse operativas en la práctica y, cuando lo lograron, lo hicieron de forma aislada y escasamente articulada con los esfuerzos nacionales¹²⁴. La falta de planes de acción concretos, plazos determinados y presupuestos específicos demuestra que, aunque el tema es parte de la agenda ambiental del MERCOSUR, la posibilidad de que se impulse a nivel político la aplicación de medidas para reducir tales impactos es muy limitada.

Además, los países del bloque no lograron superar el modelo de inserción internacional de centro-periferia. Sus economías continúan caracterizándose por una elevada participación de

¹²² Si bien el Tratado de Asunción de 1991 contemplaba que sus objetivos debían ser alcanzados procurando aprovechar de forma eficaz los recursos disponibles y preservando el medio ambiente, durante la primera década del proceso, el tratamiento de los temas ambientales se enfocó en la reducción de las BNA.

¹²³ Alrededor de 80% de las ecorregiones presentes en el bloque son compartidas por dos o más países (CLAES; PNUMA, 2008).

¹²⁴ Un ejemplo de esta falencia es la falta de implementación del Plan de Acción para la PyCS del MERCOSUR y la descoordinación con la que fueron implementados los planes nacionales.

bienes primarios y actividades extractivas en la composición del sector exportador. Esta estructura productiva les aporta bajo valor agregado y genera un elevado daño ambiental. Si bien resulta cierto que un sistema de eco-etiquetado regional contribuirá a superar los déficits mencionados, las debilidades que el proceso de integración presenta actualmente y el bajo grado de avance de los Estados Parte en la materia, relegan la implementación del sello regional al largo plazo.

La segunda hipótesis parte de suponer la implementación de un sistema de eco-etiquetado en el MERCOSUR como una herramienta idónea para profundizar el proceso de integración. A priori, se puede deducir que el trabajo de articulación a realizar entre las partes interesadas -a efectos de acordar las acciones tendientes a la coordinación, negociación e implementación del sello- implicaría avanzar hacia una etapa de renovada atención al proyecto integrador.

El desarrollo de la herramienta que se propone requiere la coordinación de los subgrupos técnicos del MERCOSUR Medio Ambiente (SGT N°6) e Industria (SGT N°7), lo que supone la existencia de instancias de cooperación inter-institucional. A su vez, los esfuerzos realizados en el plano regional deben estar articulados con los entes públicos competentes, los organismos de normalización de los países bloque¹²⁵ y el sector privado, buscando alcanzar un consenso que permita asegurar la compatibilidad del sistema con las políticas y estrategias nacionales, y maximizar los efectos positivos derivados de su aplicación.

Para lograr su implementación, es necesario que sea aprobado por las autoridades del bloque (Decisión del Consejo de Mercado Común) e internalizado en los ordenamientos nacionales de los Estados Parte. En este sentido, es fundamental el respaldo político de los trabajos realizados por las áreas técnicas. De esta forma, puede afirmarse que la aplicación del sello en los países del bloque ofrecería un contexto propicio para la profundización del proceso de integración.

Sin embargo, la definición política¹²⁶ requerida para avanzar con la iniciativa está supeditada a la forma en que se conjuguen las variables presentadas en el análisis FODA (Capítulo 4). Entre éstas se destaca la más representativa de cada cuadrante¹²⁷:

¹²⁵ Las organizaciones de normalización y metrología de los países de la región son el IRAM (Instituto Argentín de Normalización y Certificación), ABNT (Asociación Brasileña de Normas Técnicas), INTNM (Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología, Paraguay) y LATU (Laboratorio Tecnológico del Uruguay).

¹²⁶ Por ser un esquema de integración intergubernamental, el principal núcleo decisivo del MERCOSUR está en la esfera nacional y es determinado por la Preferencia Nacional. En última instancia, la definición política se verá reflejada en la aplicación de la Decisión del CMC.

¹²⁷ En base a la matriz cuadrada, surgen cuatro secciones que corresponden a un grupo de variables: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.

- ❖ La existencia de una base normativa regional en materia ambiental indica que sus representantes han reconocido la necesidad de orientar la actividad productiva hacia modalidades más sustentables.
- ❖ Las oportunidades que ofrece el ámbito multilateral para avanzar en el tratamiento de la PyCS ofrecen la posibilidad de capitalizar los trabajos realizados a nivel internacional en la temática y demandar asistencia técnica y financiera internacional para avanzar con la iniciativa.
- ❖ La falta de un modelo de desarrollo regional orientado a la sustentabilidad no permite optimizar la complementación productiva de las economías del MERCOSUR¹²⁸. La percepción del eco-etiquetado como una BNA por algunos de los países del bloque.
- ❖ La amenaza que supone la implementación del sello regional, en términos del potencial aumento del proteccionismo basado en cuestiones ambientales (BNA) de los países desarrollados.

El contexto actual presenta al proceso de integración en una situación de estancamiento. La falta de confianza que caracteriza la relación entre sus Estados Parte, sumada a las dificultades económicas y sociales que atraviesa la región, socavan las posibilidades de desarrollar este instrumento.

Asimismo, las cuestiones presentadas son atravesadas por la principal falencia del bloque: la escasa internalización de las normas aprobadas. Se sostiene que si bien es cierto que la implementación de un sistema de eco-etiquetado en el MERCOSUR implicaría la profundización del proyecto integrador, las debilidades del bloque y las amenazas que conlleva su aplicación, condicionarían el apoyo político, impidiendo su aplicación en el corto plazo.

5.2. Conclusión

Según lo dispuesto en el Reglamento de la Maestría en Procesos de Integración Regional con énfasis en MERCOSUR, la presente investigación fue llevada a cabo buscando realizar un relevamiento crítico de las políticas del bloque, específicamente aquellas tendientes a reducir la presión de la actividad económico-productiva sobre el ambiente. El objetivo planteado fue determinar la viabilidad y el potencial aporte a este enfoque que ofrecería la implementación de un sello regional.

¹²⁸ El interrogante “¿Integración o fragmentación?”, planteado en el análisis del caso de “las papeleras”, demuestra que frente al mayor conflicto ambiental producido en la región, los países no supieron enfrentar el conflicto con una visión que permitiera superarlo, apostando a la integración y replanteando el modelo de desarrollo regional.

El análisis se basa en la concepción de que es necesario que las modalidades de producción y consumo sean modificadas de manera urgente, para que el desarrollo se ajuste a los límites biofísicos de nuestro planeta. Los sistemas de eco-etiquetado constituyen una herramienta para comenzar a promover dicha transición. Sin embargo, este enfoque ha sido cuestionado por pertenecer a una perspectiva de “sustentabilidad débil”¹²⁹, dado que se aplican innovaciones científico-técnicas sobre el modelo de producción actual, sin reformularlo. Se sostiene que dentro de la lógica capitalista, la implementación de este tipo de instrumentos contribuye a disminuir dichos impactos e incorporar la sostenibilidad en la vida cotidiana de las personas y en la gestión empresarial.

Los países del MERCOSUR también requieren cambios sustanciales en el corto plazo. Sus modelos de desarrollo denotan grandes falencias en términos de sustentabilidad. Son determinados por una elevada participación de bienes primarios en las exportaciones regionales y por su carácter de economía de enclave, factores que se desprenden de la continuación de un modelo de inserción internacional de centro-periferia que no pudo ser superado. El crecimiento económico debe dejar de ser un fin en sí mismo, la política de los países de la región tiene que ser reorientada hacia un modelo que respete a la Naturaleza y contemple objetivos sociales y ecológicos.

Mientras que el paradigma de desarrollo de los Estados Parte no sea reformulado, será imposible lograr una reducción significativa de la presión ejercida sobre la biósfera. No obstante, la aplicación de herramientas de producción y consumo sustentable puede disminuir estos impactos en el corto plazo y facilitar una transición gradual hacia el Desarrollo Sostenible.

Los países del bloque tienen la capacidad de emprender iniciativas que pretendan mejorar las condiciones ambientales de la región. En las negociaciones ambientales internacionales, la aplicación del principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” no debería servir para justificar los escasos avances de los países del bloque en la temática. Más bien, basándose en éste, tendrían que aprovechar las oportunidades que ofrece el ámbito multilateral para demandar asistencia técnica y recursos para aumentar su sustentabilidad.

Asimismo, el tratamiento de las cuestiones ambientales en la región debe realizarse de manera coordinada entre Estados. Los impactos de la actividad productiva de un país sobre la biósfera no están limitados por sus fronteras. En el caso de los países del MERCOSUR esta vinculación es mayor, dado que gran parte de las ecorregiones presentes en el bloque son compartidas. Esta correspondencia, sumada a las similitudes estructurales de sus

¹²⁹ Según Gudynas, se pueden distinguir tres modos diferentes de concebir la sustentabilidad de acuerdo a cómo se interpretan los aspectos ecológicos, éticos, económicos, científicos, culturales y políticos: sustentabilidad débil, fuerte y super-fuerte. Las posturas de sustentabilidad débil continúan sosteniendo el paradigma de que el desarrollo responde directamente al crecimiento económico (Gudynas, 2010).

modelos de desarrollo, requiere una gran cooperación en la temática y la profundización de los vínculos regionales.

La importancia de tratar estos temas de forma coordinada fue reconocida por el MERCOSUR desde sus inicios y se ve especialmente reflejada en la agenda ambiental de la última década¹³⁰. Así, fueron incluidos diversos proyectos de Producción y Consumo Sustentable, que permitieron realizar un diagnóstico de la situación a nivel regional y, actualmente, ofrecen una base normativa en la materia.

Al contraponerse los instrumentos propuestos con los resultados de su aplicación, se puso de manifiesto un gran déficit en la implementación de las medidas acordadas que signó el tratamiento de las cuestiones ambientales del bloque. La mayoría de los proyectos carecieron de mecanismos de aplicación, fallaron en su ejecución o no fueron internalizados por los Estados Parte. La magnitud de esta carencia refleja la falta de acuerdos político-institucionales de la región. La baja complementariedad de la matriz de intereses del proyecto integrador¹³¹ dificulta la posibilidad de que los avances hacia el Desarrollo Sostenible sean impulsados desde el ámbito regional.

Entre los proyectos impulsados se destaca la Política de Promoción y Cooperación en PyCS¹³², cuyo objetivo es incorporar la sustentabilidad en el tratamiento de temas comerciales y productivos. Así, instó a la definición de un Plan de Acción Regional, el cual hubiera constituido una base óptima para el desarrollo de un sistema de eco-etiquetado. Sin embargo, la falta de implementación de esta iniciativa también refleja el déficit mencionado.

La implementación de un sello regional fue analizada bajo la perspectiva de transición gradual. Esta iniciativa ofrecería una herramienta de gestión para modificar las modalidades de producción y consumo del bloque. El instrumento propuesto es un sistema de etiquetado ecológico voluntario, de Tipo I (según la norma ISO 14.024). Su aplicación implica mejoras en los procesos productivos -tendientes a reducir el uso de recursos y la generación de desechos-, que disminuirían el impacto de cada unidad de producto sobre la Naturaleza. Además, al contar con bienes y servicios certificados en el mercado intra-regional, los consumidores dispondrían de información sobre el desempeño ambiental de los productos que les son ofrecidos.

¹³⁰ Uno de los hitos que marcan dicho énfasis son las Nuevas Pautas Negociadoras encargadas al SGT N°6 en el año 2002.

¹³¹ La matriz de intereses complementarios es una construcción política cuya actualización debe darse en un proceso continuo. En los orígenes del proceso permitió evaluar la conveniencia (o inconveniencia) de los *trade offs* enfrentados por cada uno de los Estado Parte y dotó de sentido al proyecto. Actualmente, "es evidente que esa actualización no ha ocurrido de manera eficaz". (Cimadamore, 2005)

¹³² Como se presentó el en apartado 3.2.1.4., la política establece lineamientos generales con una visión de largo plazo orientada a la PyCS y propone acciones de corto o mediano plazo para la creación y fortalecimiento de instrumentos de Producción más Limpia.

No obstante, para que los ciudadanos de los países del MERCOSUR sean capaces de demandar y valorar la información que ofrecen los sistemas de eco-etiquetado, se requiere la incorporación de programas complementarios de Educación Ambiental y buenas estrategias de comunicación. El sello regional tiene que ser desarrollado bajo un enfoque integral, que fomente la adopción de criterios ambientales en los actos de consumo.

Entre los beneficios asociados a la implementación de esta herramienta, se destacan las oportunidades que ofrece para incrementar las exportaciones extra-bloque. Si bien los países desarrollados no pueden discriminar las importaciones de los productos regionales basándose en la exigencia de un sello, las elecciones de sus consumidores pueden restringirlas. En este sentido, la certificación de este instrumento permitiría aumentar el acceso a mercados ambientalmente exigentes.

En contraposición, existe la posibilidad de que el sistema de eco-etiquetado termine avalando la implementación de barreras no arancelarias por parte de los países desarrollados. Frente a una discriminación (en los sectores abordados por el esquema MERCOSUR), basada en la exigencia del sello del país importador, los Estados Parte tendrían menos argumentos para reclamar ante la OMC. Para minimizar esta amenaza, es crucial obtener el reconocimiento de otros sistemas de etiquetado ecológico¹³³. La pertenencia a la GEN parecería ofrecer el ámbito ideal para negociarlo; sin embargo, no garantiza tal reconocimiento. La experiencia brasileña en la negociación de reconocimiento mutuo con la UE no es un ejemplo alentador en este aspecto¹³⁴.

Si lograra aplicarse el sello, los trabajos tendientes a la armonización y definición de estándares, requisitos y procesos, así como la puesta en funcionamiento del sello, implicarían un aumento de la cooperación entre las áreas técnicas y los representantes políticos del MERCOSUR. Conforme se detalló en la validación de hipótesis, se infiere que este acercamiento propiciaría la profundización del proceso de integración.

De esta manera, el respaldo político necesario para la implementación de la iniciativa es un factor determinante. La definición del apoyo de los sectores decisores del bloque es condicionada por el balance de los costos y beneficios que representa la propuesta. Su implementación supone una mejora de las oportunidades de exportación para los sectores productivos de la región y ofrece la coyuntura apropiada para fomentar la reducción del impacto ambiental del consumo regional. Aunque la puesta en funcionamiento del sistema implica un costo económico relativamente bajo, pueden aprovecharse los fondos y asistencia técnica disponibles a nivel internacional y capitalizarse los avances logrados por el sello brasileño y otras etiquetas ecológicas (como "La Flor" de la UE) para dinamizar su desarrollo.

¹³³ El reconocimiento mutuo implica que aquel producto que contara con el sello regional, podría acceder al país de destino sin la necesidad de realizar el proceso de certificación nuevamente, y viceversa.

¹³⁴ El caso de la experiencia del sello ABNT Qualidade Ambiental es presentado en detalle en el apartado 2.4.1.1.

Por otra parte, la etiqueta ecológica regional tiene el potencial de articular los diferentes engranajes que viabilizarían la transición hacia modalidades sostenibles de producción y consumo en el MERCOSUR. Sin embargo, dentro del contexto actual, la percepción de las amenazas que conlleva su aplicación limita el apoyo de ciertos decisores nacionales. El riesgo de que su implementación incremente el proteccionismo -basado en cuestiones ambientales- por parte de los países desarrollados no permitiría alcanzar el acuerdo político-institucional requerido para superar tal déficit de internalización. En este sentido, la falta de decisión política de los Estados Parte (o al menos uno de ellos), menoscabaría los esfuerzos realizados por las áreas técnicas.

La conclusión a la que se arriba podría sintetizarse en que los países del MERCOSUR deben reducir los impactos de su actividad económico-productiva sobre la Naturaleza en el corto plazo, y comenzar la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo regional, armonizado con la capacidad de carga de los ecosistemas. La aplicación de herramientas de producción y consumo sustentable, tales como el sistema de eco-etiquetado propuesto en esta investigación, constituyen una oportunidad para avanzar en este aspecto. No obstante, la coyuntura política actual no presenta las condiciones necesarias para que los representantes políticos del bloque impulsen esta iniciativa, desarrollen instancias de cooperación interestatal y profundicen el proyecto integrador.

6. Bibliografía y Sitios Web

6.1. Bibliografía

- AYALA ORTIZ, Dante A. *Comercio, desarrollo e impacto ambiental: Estudio de caso de la liberación comercial del maíz*. En: revista Economía y Sociedad No. 11. Año 7. Marzo-agosto 2002. (ISSN 1870-414x). Fac. de Economía UMSNH. Michoacán-México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2002. Disponible en: http://www.economia.umich.mx/economia_oldsite/publicaciones/EconYSoc/ES11_09.html
- BOUZAS, Roberto. *Profundización del MERCOSUR y el desafío de las disparidades. MERCOSUR: Regional Governance, Asimetrías e Integración Profunda*. Río de Janeiro: BID, Departamento de Integración y Programas Regionales, Departamento Regional de Operaciones e Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Julio de 2005. Disponible en: <http://www.iadb.org/regions/re1/econ/10%20-%20Bouzas.pdf>
- BRASIL. *Plano de Ação Para Produção e Consumo Sustentáveis – PPYCS –*. Brasília: Governo Federal, Ministério do Meio Ambiente, Comitê Gestor Nacional de Produção e Consumo Sustentável, Portaria nº 44 (versión para consulta pública), 2010.
- BRUNTLAND, Gro Harlem coord.; et al. *Our Common Future* (Nuestro Futuro Común). New York: ONU, 1987.
- BRUSCO, Andrea. *Quinto Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales: El PNUMA y el Derecho Ambiental PNUMA*. Asunción: 2008. Disponible en: <http://www.pnuma.org/gobernanza/PonenciasVPrograma.pdf>
- CAETANO, Gerardo (coord.) *MERCOSUR: 20 años*. Montevideo: Cefir, 2011. ISBN 978-9974-8299-0. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/07904.pdf>
- CARBALLO PENELA, Adolfo, et al. *Ecoetiquetado*. Buenos Aires: Revista UAI Sustentabilidad; año 3, N° 7, Noviembre de 2009.
- CCI (Centro de Comercio Internacional). *Introducción al Etiquetado Ecológico*. Ginebra: Sección de Servicios de Apoyo a Empresas, División de Servicios de Apoyo al Comercio, CCI, UNCTAD-OMC; Boletín No. 23, 2003.
- CEPAL. *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, 2011. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/46097/2012-65-RIO+20-ESPANOL-WEB.pdf>
- CEPAL. *Ventajas Comparativas y Explotación de los Recursos Ambientales*. En Revista de la CEPAL No. 68 [en línea]. Santiago de Chile: CEPAL, 1999. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/19195/azquetaesp.pdf>
- CIMADAMORE, Alberto. *Crisis e instituciones: hacia el MERCOSUR del siglo XXI*. Buenos Aires: CLACSO, p. 229-255; Abril de 2001. ISBN 950-9231-61-4. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/sierra/sierra.html>
- CIMADAMORE, Alberto. *MERCOSUR: Proyecto de inserción regional, continental e internacional más importante de la Argentina*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Fac.de Cs. Económicas, Plan Fénix, [2005]. Disponible en: <http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/II/Mercosur%20y%20AL/Cimadamore.pdf>
- CLAES; PNUMA. *GEO MERCOSUR. Integración, comercio y ambiente en el MERCOSUR*. Montevideo: Coscoroba, 2008.
- CONESA FERNÁNDEZ-VITORA, Victor. *Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental*. 4° Edición. ISBN: 978-84-8476-384-0. Mundi-Prensa Libros, Madrid, 2010. Disponible en: http://books.google.com.ar/books?id=GW8lu9Lqa0QC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- CSI; TUAC. *El movimiento sindical y el cambio climático una transición justa una vía "equitable" para proteger el clima*. CSI (?). Disponible en línea: <http://www.ugt.es/medioambiente/01-TransitionES.pdf>
- Cumbre de los Pueblos por Justicia Social y ambiental en defensa de los bienes comunes, contra la mercantilización de la vida. *Declaración Final de la Cumbre de los Pueblos en la Río+20*. Río de Janeiro, 2012. Disponible en: <http://rio20.net/propuestas/declaracion-final-de-la-cumbre-de-los-pueblos-en-la-rio20>
- CTS-UTN. *Ecoetiquetado: "Herramientas para la Mejora de la Eficiencia y la Diferenciación Ambiental de Empresas e Instituciones"*. Buenos Aires: Centro Tecnológico para la Sustentabilidad - Universidad

Tecnológica Nacional (no publicado), 2011.

- CTS-UTN. *Evolución de la PL en el Contexto Internacional y Regional*. Buenos Aires: Centro Tecnológico para la Sustentabilidad - Universidad Tecnológica Nacional, 2011.
- Declaración de Canela de los Presidentes de los países del Cono Sur previa a la Conferencia de Naciones Unidas Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Canela: 1992. Disponible en: http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/178-Documentacion.pdf
- DURÁN, Diana (2010). Las dimensiones de la sustentabilidad. Buenos Aires: Fundación Educa Ambiente, 2010. Disponible en: <http://www.ecoportal.net/content/view/full/91572>
- EPA. *Environmental Labeling Issues, Policies, and Practices Worldwide*. Environmental Protection Agency. Washington D.C.: 1998. Disponible en: <http://www.epa.gov/epp/pubs/wwlabel3.pdf>
- FERRER, Aldo. *Imaginemos un escenario Distinto*. Argentina: Diario Clarín, Opinión, 26 de Abril de 2006. Disponible en línea: <http://edant.clarin.com/diario/2006/04/26/opinion/o-02703.htm>
- FERRER, Aldo. *Desarrollo: El tema ignorado en la pastera de Fray Bentos*. Miradas al Sur [en línea], 18 de Julio de 2010. Disponible en: <http://sur.infonews.com/notas/desarrollo-el-tema-ignorado-en-la-pastera-de-fray-bentos>
- FUNDACIÓN CHILE. *Seizing ecolabelling and Sustainable Public Procurement opportunities in the Southern Cone Region Final Report*. Santiago de Chile: Fundación Chile (no publicado). 2012.
- GEN (Global Ecolabelling Network). *Introduction to Ecolabelling*. "Information Paper", 2004. Sitio Web GEN. Disponible en: http://www.globalecolabelling.net/docs/documents/intro_to_ecolabelling.pdf
- GOLEMAN, Daniel. *Inteligencia Ecológica*. Barcelona: Kairós, 2009. ISBN: 978-84-7245-701-0. Disponible en: <http://books.google.com.ar/books?id=smFRRW2zIQMC&printsec=frontcover&dq=inteligencia+ecologica+kairos+2009&hl=en&sa=X&ei=te6nUNGGf5K30AHqzoDoCA&ved=0CCkQ6AEwAA#v=onepage&q=inteligencia%20ecologica%20kairos%202009&f=false>
- GUDYNAS, Eduardo. *Imágenes, Ideas y Conceptos sobre las Concepciones de Naturaleza en América Latina*. En Montenegro Martínez, Leonardo. "Cultura y Naturaleza. Aproximaciones a propósito del bicentenario de la Independencia Colombiana". Bogotá: Jardín Botánico de Bogotá José Celestino Mutus, 2010. 267 a 292 p.
- GUDYNAS, Eduardo. *Spotlight Rio+20: South American Governments in Rio: The Good, the Bad and the Ugly (Foco en Río+20: Gobiernos Sudmeicanos en Río: El Bueno, el Malo y el Feo)*. 2012. Disponible en: <http://triplecrisis.com/spotlight-rio20-south-american-governments-in-rio-the-good-the-bad-and-the-ugly/>
- HONTY, Gerardo. *Cambio Climático: Negociaciones y Consecuencias para América Latina*. Montevideo: Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES), 2011. 2 cap.
- INCHAUSPE, María Eugenia. *Integración Productiva en el MERCOSUR: ¿Nueva agenda de cooperación regional?* Argentina: FLACSO, Área de Relaciones Internacionales, Documento de Trabajo N° 53, 2010.
- ITAIPU Binacional. *Cultivando Agua Buena: Un nuevo modo de ser para la sostenibilidad*. Foz de Iguazú: Dirección de Medio Ambiente ITAIPU Binacional, 2012. Disponible en: http://www.cultivandoaguaboa.com.br/sites/default/files/iniciativa/cadernoparticipante_esp_preview.pdf
- KING, Charles. *A Fair and Just Transition: Research report for Greening the Workplace*. Trade Union Advisory Committee (TUAC) to the OECD. Julio, 2005. Disponible en línea en: <http://aplicaciones.medioambiente.gov.ar/archivos/web/trabajo/File/Transicion%20Justa/Transicin%20Justa2.pdf>
- LUD, David. *Botnia y Gualeguaychú: ¿Ambiente versus integración regional?* Buenos Aires: Revista Voces en el Fénix [en línea] N° 2. Julio, 2010. Disponible en: <http://www.vocesenelfenix.com/content/%C2%BFambiente-versus-integraci%C3%B3n-regional>
- MASERA, Diego. *Hacia un Consumo Sustentable en América Latina y el Caribe*. México D.F.: PNUMA, 2001.
- M.A.yD.S. Provincia de Salta. *Presentación Ecosello Gestión Salteña Ecoeficiente*. Salta: Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2011.
- MEADOWS, H. D. coord.; et al. *Limits to Growth (Los límites del crecimiento)*. Nueva York: New American Library, 1972.
- MERCOSUR, SGT N°6, Acta N°07/97. *VII Reunión Ordinaria del SGT N°6*. Agosto 1997. Disponible en:

http://www2.medioambiente.gov.ar/MERCOSUR/reuniones/vii/vii_acta.htm

- MERCOSUR, Secretaría – Sector Asesoría Técnica. *Relevamiento 001/06. Medio Ambiente en el MERCOSUR*. Montevideo: Enero de 2006. Disponible en: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/736/1/medioambienteenelmercosur.pdf>
- MERLINSKY, María Gabriela. *Nuevos repertorios de acción colectiva y conflicto ambiental: una cronología del conflicto por la instalación de las plantas de celulosa en el Río Uruguay*. En Revista Digital Nuevo Mundo, Mundos Nuevos. Buenos Aires: 16 de Enero de 2008. Disponible en: <http://nuevomundo.revues.org/16412>
- MORAVCSIK, Andrew (1993) “*Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*”. En *Journal of Common Market Studies* Vol 31, No 4, Kent: Basil Blackwell Ltd., 1993. p. 473-524.d.
- MORENO, Alicia. *Algunos interrogantes respecto de la cuestión ambiental en el MERCOSUR*. EPICA – Espacio para la Integración y la Convergencia. Buenos Aires: 2010.
- MORENO, Alicia. “*Río+20*”, *La próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sustentable*. En Revista MERCOSUR ABC. Buenos Aires: 14 de Julio de 2011. Disponible en: <http://www.MERCOSURabc.com.ar/nota.asp?ldNota=2879&ldSeccion=18>
- MORENO, Alicia; CARBAJAL, Ariel. *Río+20 y el discurso del Presidente Mujica*. En Revista Densidades N°10. Buenos Aires: 2012.
- MONTEVIDEO PORTAL. *Entre el ENCE y el Banco Mundial: Crónicas de una Planta Nómada*. Montevideo COMM. Portal en Línea: 12 de Octubre de 2006.
- OCDE. *Hacia el Crecimiento Verde: Un resumen para los diseñadores de políticas*. Paris, 2011. Disponible en: http://www.euroclima.org/publications/special-issues/economy-and-finance/hacia-el-crecimiento-verde-un-resumen-para-los-disenadores-de-politicas-mayo-2011/details_en - Ultimo acceso Diciembre de 2012
- OMC. *Comercio y Medio Ambiente*. El Cairo: Documento de antecedentes presentado en el Seminario sobre Comercio y Medio Ambiente. El Cairo-Egipto: 1998. Disponible en: <http://www.jurisint.org/pub/06/sp/doc/C21.pdf>
- PEARSON, Charles. *El Nexo entre el Comercio Internacional y el Medio Ambiente. ¿Qué hay de nuevo desde 1972?* En: Centro Mexicano de Derecho Ambiental e Instituto Nacional de Ecología. *Comercio internacional y medio ambiente: derecho, economía y política*. México D. F.: Centro Mexicano de Derecho Ambiental-Instituto Nacional de Ecología, 1995, p. 45-58. ISBN: 950-802-034-2.
- PENGUE, Walter. *La Economía Ecológica y el desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008. Buenos Aires: Disponible en: http://www.ungs.edu.ar/ms_ico/wp-content/uploads/2012/07/6.2-Econom%C3%ADa-Ecol%C3%B3gica_Walter-Pengue.pdf
- PNUMA. *Aquí y Ahora: Educación para el Consumo Sostenible*. Paris: PNUMA, 2010. ISBN:978-92-807-3077-3
- PNUMA, RED MERCOSUR. *Eficiencia en el uso de los Recursos en América Latina: Perspectivas e implicancias económicas*. Montevideo: Red Mercosur, 2011.
- PNUMA. *El Marco Decenal de Programas sobre Consumo y Producción Sostenibles (10 YFP)*. Paris: PNUMA, 2012. Disponible en: http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/scp/10yfp/document/Brochure_10YFP_SP.pdf
- PNUMA. *Hacia una Economía Verde: Guía para el Desarrollo Sostenible la Erradicación de la Pobreza*. St-Martin-Bellevue, Francia : 2011. Disponible en: http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/GER_synthesis_sp.pdf
- PNUMA; IIDS. *Manual de Medio Ambiente y Comercio*. Paris: 2da. Edición, PNUMA Servicio de Economía y Comercio e Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IIDS), 2009. Disponible en http://www.unep.ch/etb/publications/TradeEnvi/HANDBOOK_SP.pdf
- PNUMA. *Integración del Consumo y la Producción Sustentable y la Eficiencia en el uso de los Recursos en la Planificación del Desarrollo*. Paris: PNUMA, 2009a.
- PNUMA. *Preguntas Frecuentes: El Proceso de Marrakech*. Paris: UN, 2009b.
- PNUMA. *Producción más Limpia*. Oficina Regional de América Latina y el Caribe. Paris: PNUMA, 1999. Disponible en: http://www.pnuma.org/industria/produccion_limpia.php - Ultimo acceso Noviembre de 2012.

- PNUMA. *Quinto Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales*. Panamá: PNUMA, 2010. Disponible en: <http://www.pnuma.org/gobernanza/PonenciasVPrograma.pdf>
- PNUMA – Consejo de la Tierra. *Manifiesto por la Vida: por una ética para la sustentabilidad*. Bogotá: Simposio sobre Ética y Desarrollo Sustentable, Mayo de 2002. <http://www.ambiente.gov.ar/infoteca/aea/descargas/manifiesto-vida.pdf>
- RODRIGUEZ CARMONA, Antonio. *El Dumping ecológico: el papel de las medidas comerciales*. Madrid: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense, 1994.
- ROMERO RODRIGUEZ, Blanca Iris. *El Análisis del Ciclo de Vida y la Gestión Ambiental*. Lima: Red Peruana Ciclo de Vida; Boletín IIE, 2003. Disponible en: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd29/tend.pdf>
- TERRACHOICE. *Greenwashing Report 2009: The Seven Sins of Greenwashing*. TerraChoice Group Inc., 2009. Disponible en: <http://sinsofgreenwashing.org/findings/greenwashing-report-2009/index.html>
- TORRES, Alicia. *Políticas ambientales: El convidado de piedra de la integración regional*. Montevideo: SGT N°6 MERCOSUR, Seminario de Políticas Públicas Regionales para el MERCOSUR. Octubre de 2010.
- UE. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Río+20: hacia la economía ecológica y la mejora de la gobernanza*. Bruselas: COM(2011) 363 final, 2011. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0363:FIN:ES:PDF>
- UE – MERCOSUR. *Convenio de Financiación para el Proyecto "Programa Apoyo a la Profundización del Proceso de Integración Económica y Desarrollo Sostenible del MERCOSUR (Econormas MERCOSUR)", DCI – ALA/2009/19707*. Cooperación UE – MERCOSUR, 2009.
- UE – MERCOSUR. *Apoyo a la profundización del proceso de integración económica y desarrollo sostenible del MERCOSUR*. Asunción: Programa Econormas MERCOSUR, Junio de 2011. Disponible en: http://www.econormas-MERCOSUR.net/es/biblioteca-de-informes/doc_download/12-presentacion-en-lanzamiento-de-programa-econormas-
- UN. *Agenda 21*. Río de Janeiro: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992. Disponible en: <http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/agenda21/age30.htm>
- UN. *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Río de Janeiro: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992. Disponible en: http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf
- UN. *Convenio sobre Diversidad Biológica*. Río de Janeiro: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992. Disponible en: <http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/cdb/dbconven.htm>
- UN. *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Río de Janeiro: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>
- UN. *Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible*. Johannesburgo: Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible - UN, 2002.
- UN. *Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*. Anexo de la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible. Johannesburgo: Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible - UN, 2002. Disponible en: http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/pdf/WSSD_PlanImpl.pdf
- UNESCO. *Decenio de las Naciones Unidas de la Educación con miras al Desarrollo Sostenible (2005-2014): Plan de aplicación internacional*. París: UNESCO, 2006.
- UNESCO. *Declaración de México sobre las políticas Culturales*. UNESCO, Conferencia mundial sobre las políticas culturales. México D.F 1982.
- URUGUAY. *Plan de Acción Nacional en Producción y Consumo Ambientalmente Sostenible 2010-2015*. Montevideo: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, 2010.
- VARSKY, Hugo. *Programa de Integración Productiva del MERCOSUR*. Caracas: Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración Regional, Reunión entre los mecanismos regionales y subregionales de integración sobre dimensión productiva, 5 y 6 de mayo 2011. Documento SP/RMRSIDP/Di N° 9-11. Disponible en: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08249a10.pdf>

6.2. Sitios Web

- Alimentos Argentinos, una Elección Natural. URL: <http://www.alimentosargentinos.gov.ar>
- Argentina Compra. URL: <https://www.argentinacompra.gov.ar>
- COBINABE Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija, Programa Estratégico de Acción para la Cuenca Binacional del Río Bermejo. URL: <http://www.cobinabe.org/peafilosofia.html>
- ECONORMAS MERCOSUR. URL: <http://www.econormas-MERCOSUR.net/es>
- GEN - *Global Ecolabelling Network*. URL: <http://www.globalecolabelling.net>
- ITOPF - The International Tanker Owners Pollution Federation. URL: <http://www.itopf.com/>
- ITUC - *International Trade Union Confederation. Issues: Climate Change*. URL: <http://www.ituc-csi.org/climate-change?lang=en>
- MERCOSUR. Sitio Oficial. URL: <http://www.mercosur.int>
- OMC (WTO) - Organización Mundial del Comercio. URL: <http://www.wto.org>
- PNUMA - Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. URL: <http://www.unep.org>
- SAyDS – Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (Argentina). URL: <http://www.ambiente.gov.ar>
- UN- Documentación de las Naciones Unidas. URL: <http://www.un.org/Depts/dhl/spanish/resguids/specenvsp.htm>
- UNESCO – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. URL: <http://www.unesco.org>
- UIP - Union Industrial Paraguaya. CP+L Centro de Producción mas Limpia. URL: http://www.uip.org.py/?page_id=196

*** La última fecha de acceso a todos los sitios web consultados es Septiembre de 2013, excepto aquellos en los que se especifica una fecha en particular.

Anexos

Anexo N°1: Actitudes e incentivos de los países del Cono Sur frente a la Cooperación Regional en Eco-etiquetado

	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Actitud General	Pasiva	Positiva	Positiva	Positiva	Pasiva
Impesión Principal	Preocupado: amenazas de BNA	Confianza: Ganar poder de negociación en mercados internacionales	Interesados pero cauteloso: Dispuesto a trabajar con la región, pero primero hay que centrarse en los programas internos	Interesado: Podría ser una manera de ganar más acceso a mercados internacionales	Duda: Cuestiona la capacidad de los países del ConoSur para cooperar realmente en cuestiones comerciales
Foco	Exportaciones	Exportaciones y mercado interno	Exportaciones	Exportaciones	Exportaciones
Principales Incentivos	Superar la falta de gobernanza interna para desarrollar eco-etiquetas	Fortalecer su posición en mercados internacionales y ayudar a abordar los problemas ambientales	Fortalecer su posición en mercados internacionales	Aprender de países con mayor experiencia en programas de eco-etiquetado	Fortalecer su posición en mercados internacionales

Anexo N°2: Análisis FODA

Ambiente Interno

FORTALEZAS	DEBILIDADES
Instrumentos de PyCS del MERCOSUR, entre otros: <ul style="list-style-type: none"> Política de Promoción y Cooperación en Materia de PyCS Declaración de Principios de P+L Cooperación y avances realizados por el Proyecto CyMA.	Falta de internalización y/o aplicación de las normas aprobadas (especialmente la Política de Promoción y Cooperación en Materia de PyCS). Falta una Estrategia Regional en PyCS y/o Plan de Acción para la PyCS. Percepción de eco-etiquetas como BNA.
Iniciativa PNUMA: Cooperación Regional sobre Ecoetiquetado para el Cono Sur.	Postura de los EE.PP. frente a Economía Verde, no ofrecen alternativas.
Sello <i>ABNT Qualidade Ambiental</i> ya operativo (miembro de la GEN) y sellos provinciales de Argentina.	Falta de sellos nacionales en Argentina, Paraguay y Uruguay. Diferente grado de avance entre los países.
Continuidades y similitudes en agendas ambientales de los EE.PP. Capacidad técnica desarrollada por los SGT en cuestiones de PyCS. PIP: "Sello MERCOSUR de Calidad".	Agenda SGT N°6 escindida de la internacional y regional (América Latina y Caribe) y con baja articulación con las áreas técnicas nacionales. Falta un modelo de desarrollo regional: Dificultad para superar conflictos entre EE.PP.

Ambiente Externo

OPORTUNIDADES	AMENAZAS
Profundización de la Integración Regional. PNUMA: Trabajos y documentación sobre PyCS y Eco-etiquetado. Lograr avances en la agenda internacional de PyCS. Marco Decenal de Programas de Consumo y Producción Sostenibles (10 YFP).	Eco-etiquetas internacionales con mayor reconocimiento que la regional. Sistema Multilateral de Comercio: Argumentos BNA y Eco-dumping.
Herramienta frente a proteccionismo ambiental de PD. Mayor reconocimiento internacional de exportaciones regionales y apertura de mercados.	Habilitar una vía para desarrollo de BNA por parte de los Países Desarrollado. No reconocimiento del sello regional por otros países o regiones (caso Brasil y UE).

Entrevista al Ing. Ariel Carbajal

Director Académico del CTS

Realizada el 10 de Abril de 2013 en el CTS-UTN, Buenos Aires.

1- ¿Considera que la implementación de programas de P+L y/o un sistema de eco-etiquetado ayudaría a reducir las externalidades ambientales que genera la actividad productiva?

- Las externalidades ambientales son un problema aún no resuelto. Una certificación ambiental o la implementación de un sistema de eco-etiquetado genera para el sector productivo tres tipos de costos: costos profesionales para desarrollar e implementar el SGA, costos asociados a la reconversión productiva y costos de “transparentar” cuestiones del proceso productivo que no se hacen correctamente; es decir, transparentar las externalidades negativas asociadas al proceso y corregirlas. Existe un planteo ético de base que debería motivar la internalización de las externalidades, pero la estructura del sistema económico termina salvaguardando las libertades individuales en detrimento del sector público, las externalidades son aceptadas y terminan siendo pagadas por los más débiles. Si los sistemas de gestión ambiental y/o certificaciones ambientales no promueven que se llegue al fono de la cuestión y se asuman las externalidades, éstos no son más que una solución parcial.

2- ¿Cree usted que la no aprobación del Protocolo Adicional al Tratado de Asunción limitó el alcance del tratamiento de las cuestiones ambientales en el MERCOSUR?

- Desde luego, ya que la implementación del proyecto del Protocolo hubiera implicado contar con un instrumento vinculante que abracaba temas como las asimetrías regionales, las controversias ambientales, el desarrollo de un sello MERCOSUR, entre otros; y fue una iniciativa desaprovechada ya que luego de arduas negociaciones y años de trabajo, la sección Argentina rechazó el Protocolo.

3- ¿Considera que los avances del MERCOSUR en temas de PCS pueden servir como base para desarrollar programas regionales en la materia?

- El desarrollo de instrumentos de PyCS en el MERCOSUR aún no llegó a tener una profundidad suficiente como para que se vean realmente resultados concretos en temas de PyCS. Sin embargo, la agenda ambiental del MERCOSUR se está alineando con la agenda internacional y esto se ve reflejado en la importancia que fue ganando la PyCS en el bloque. Por el momento, en el MERCOSUR sólo contamos con los valiosos aportes del Proyecto CyMA, que permitieron conocer el estado de la PyCS en la región; la Política de Promoción y Cooperación en la materia, que como su nombre lo indica está orientada a promover el acciona en el tema, pero no regla cuestiones concretas; y e proyecto ECONORMAS, que paradójicamente no está enfocado en la normalización de la PyCS como su nombre aparenta.

Entrevista al Ing. Guillermo Zucal

Coordinador del Subcomité Normativo de Consumidores de IRAM

Realizada el 17 de Abril de 2013 en el IRAM, Buenos Aires.

1- ¿Cree que un sistema de eco-etiquetado podría difundirse para productos de consumo doméstico?

- Si, éste podría difundirse pero para esto es necesario que se genere promueva la valoración de la información ambiental sobre los productos. En este sentido, es clave el rol que pueden desempeñar las organizaciones de consumidores que pueden impulsar la difusión de más y mejor información para que los consumidores puedan elegir qué producto consumir contando con información “suficiente, clara y veraz”¹³⁵, tal como indican las leyes de defensa del consumidor de los países de la región. A pesar de que en el MERCOSUR las organizaciones de consumidores no llegan a tener el alcance que tienen en otros países (como por ejemplo la asociación de consumidores de Bélgica, Test-Achats, que posee más de 340.000 asociados), éstas tienen la posibilidad de demandar que se ponga a disposición de los consumidores la información correspondiente respecto de los productos comercializados, incluyendo aquella relacionada al impacto ambiental de los mismos.

2- ¿Cómo podría favorecerse la valoración de las eco-etiquetas por los consumidores finales?

- Para que los consumidores puedan llegar a valorar las eco-etiquetas éstos deben conocer qué significa que un producto contenga el sello, deben entender la información que éste suministra y entender que sus decisiones de consumo pueden disminuir el impacto de sus acciones en el medio ambiente (lo que es necesario), así podrán valorarlas. Para esto, hay que formar a los consumidores para que puedan ser críticos; los consumidores tendrían que ser “escépticos” frente a la comunicación del marketing como las publicidades, etiquetas, embalajes, etc. y demanden información de calidad de los productos que están consumiendo.

¹³⁵ Con estas palabras exactas es expresado en la Ley 17.250 de Uruguay. Sin embargo, salvo por alguna diferencia de vocabulario, la disponibilidad y calidad de la información que se suministra al consumidor sobre los bien o servicios comercializados es uno de los primeros puntos destacados por las leyes de defensa al consumidor de todos los EE.PP. del MERCOSUR.

Entrevista al Ing. Miguel Nuñez

Coordinador Técnico del CEADS (Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible)

Realizada telefónicamente el 19 de Junio de 2013.

1- En su opinión, ¿En qué marco se da el tratamiento de las cuestiones ambientales en las empresas argentinas?

- El tratamiento de las cuestiones ambientales es incorporado en las empresas argentinas especialmente durante la década del '90, motivado principalmente por la necesidad de ajustarse a la creciente normalización en la materia. A partir de la Conferencia de Río '92, se incorpora el concepto de eco-eficiencia en la gestión empresarial local, procurando aumentar la eficiencia en los procesos productivos para reducir el uso de los recursos y la generación de residuos (especialmente los de difícil degradación). Luego, en línea con el avance de la agenda multilateral en PyCS de la década del 2000, se intenta profundizar el enfoque de la eficiencia de recursos y son incorporadas otras herramientas, entre las que se destaca la P+L. Como respuesta a la creciente aplicación de estas herramientas, la ISO -representada en Argentina por el IRAM- promovió la implementación de sistemas de gestión ambiental (SGA) por medio de la serie 14.000 y en la actualidad, la mayoría de las empresas que implementan un sistema de gestión ambiental lo hacen en el marco de ésta. El desarrollo de un SGA certificado por la ISO abarca la implementación las herramientas antes mencionadas, el cumplimiento de la normativa local y ofrece la posibilidad de ir realizando mejoras graduales gracias a su enfoque de mejora continua.

2- Considerando este marco, ¿Cómo cree que podría promoverse la sustentabilidad en la producción nacional para que alcance al sector PyME?

- Las PyME requieren de programas realizados a medida, que contemplen asistencia técnica y algún tipo de financiación que les permita contar con los recursos necesarios para desarrollar e implementar un SGA, afrontando las modificaciones que sean necesarias para mejorar el desempeño ambiental de sus procesos productivos. Existen actualmente algunos programas impulsados por organismos públicos que promueven tanto asistencia técnica como financiera para fomentar la producción sustentable, pero generalmente éstos se dan de forma aislada y carecen de continuidad. Cabe destacar que falta una estrategia nacional de PyCS sostenida en el tiempo, que ofrezca la posibilidad de nuclear los esfuerzos que se realizan -tanto desde el sector público como el privado- y otorgue continuidad a este tipo de trabajos. No obstante, también existen programas impulsados por empresas que promueven la mejora de la sustentabilidad (y la certificación) de su cadena de valor, a veces en coordinación con iniciativas municipales o provinciales. Por ejemplo, el Grupo Techint viene trabajando desde el año 2002 en el programa ProPyme que se basa en la transferencia de aprendizajes y procura la mejora de la gestión y la eficiencia en las PyMEs que integran su cadena de valor (sean clientes o proveedores). El programa se orienta a facilitar el desarrollo a largo plazo de estas empresas y contempla en sus líneas de acción la mejora de la calidad ambiental por medio de asesoramiento y financiación en procesos de certificación de normas ISO 14.000.

Entrevista a Guy Ladvocat

Gerente de Certificación de Sistemas de la ABNT
Realizada telefónicamente el 24 de Abril de 2013.

1- Siendo que el programa brasileño mantiene relación con los representantes de otros sellos a nivel mundial en el maco de la GEN ¿Hay previstas instancias de reconocimiento mutuo de sellos con los otros países que poseen este tipo de sellos?

- La GEN funciona propicia un marco para el acercamiento entre los diferentes programas de eco-etiquetado que participan de ésta, pero no promueve activamente el reconocimiento mutuo entre éstos. No obstante, estamos trabajando para promover tal reconocimiento. La instancia más relevante fue un proyecto del PNUMA que le ofrecía a 6 países la posibilidad de que uno de sus productos obtuviera la certificación de “La Flor” de la UE, el representante brasileño solicitó que el producto sea reconocido por haber certificado bajo el sello local (ABNT Qualidade Ambiental) y que en función de tal certificación se otorgara la certificación de la UE, pero la demanda fue rechazada por la Comisión de la UE, indicando que por política de la UE no se reconocerá ninguna eco-etiqueta, independientemente de los criterios que usados para la certificación. Más allá de esta experiencia fallida, estamos negociando -con mayores probabilidades de éxito- el reconocimiento mutuo de los sellos con EE.UU., Corea del Sur y Japón.

2- De definirse el desarrollo de un sello regional, ¿cree que el sello ABNT *Qualidade Ambiental* podría servir de base para la creación de dicho sello?

- Estamos abiertos a colaborar en el desarrollo de un sello regional complementario al ABNT Qualidade Ambiental, sin que éste último sea reemplazado por uno regional. La experiencia adquirida en el desarrollo e implementación de nuestro sello podría ser de gran utilidad para el desarrollo regional y estamos abiertos a participar en tal proceso, ya que creemos que un sello regional abriría nuevos horizontes para la producción local.

3- ¿Cree que un reconocimiento del sello en las compras públicas sustentables ayudaría a la difusión de éste? ¿Existe alguna alternativa de este Tipo Implementada en Brasil?

- Actualmente existen dos iniciativas impulsadas por la presidente Dilma Rousseff para dar ventajas a empresas certificadas en las compras públicas. Aún no hay definiciones concretas, pero éstas se están desarrollando de forma que no se exija el sello ABNT para las compras públicas, sino que éste sea válido como prueba de que los productos certificados cumplen los requisitos exigidos en las compras públicas sustentables.

Entrevista al Lic. María Aurora Agulló

Gerencia de Energía y Asuntos Ambientales IRAM

Realizada el 17 de Abril de 2013 en el IRAM, Buenos Aires.

1- ¿Cree que las compras públicas sustentables pueden ser una herramienta clave del estado para impulsar un sistema de eco-etiquetado nacional o regional?

- El Estado tiene la capacidad de impulsar la producción sustentable por medio de la adopción de normas o requisitos técnicos para las compras públicas con el objetivo de incorporar criterios de sustentabilidad en la selección del proveedor. Así, puede difundirse el uso de eco-etiquetas aceptándolas como acreditación del cumplimiento de dichos requisitos; para impulsarlo puede comenzar por sectores de los cuales el estado es un gran comprador, como por ejemplo equipamiento de oficina (especialmente papel) o materiales de construcción, etc.

2- ¿Cree que el programa ECONORMAS puede ser considerada una oportunidad mal aprovechada por el MERCOSUR, en lo que respecta al potencial que podría haber tenido si se hubiera avocado a armonizar la normativa regional con la internacional?

- La implementación del programa ECONORMAS responde a los lineamientos planteados en el acuerdo de cooperación firmado con la UE. Sin embargo, es cierto que las líneas de acción vienen trabajando hasta el momento de forma desarticulada entre sí. El desaprovechamiento del potencial pasa, en mi opinión, principalmente por tal falta transversalidad que no permite mancomunar los esfuerzos y aprendizajes de cada línea de acción.

3- ¿Cuál cree que es el programa de eco-etiquetado más difundido a nivel mundial?

- Uno de los sistemas más conocidos, de este tipo, es la llamada "Etiqueta Energética", que obliga a identificar el consumo energético de un producto en base a una letra que mide la eficiencia energética del producto. De modo general, existen varios tipos identificados con un color y una letra entre la A (los más eficientes) y la G (los menos eficientes), habiéndose creado en los últimos tiempos nuevos niveles debido al rápido avance de las tecnologías y la implementación de desarrollos tecnológicos que aumentan la eficiencia energética por parte de los fabricantes.

Anexo N° 4: Normativa del MERCOSUR

Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

RESOLUCIONES DEL GRUPO MERCADO COMÚN

MERCOSUR/XLVII GMC/RES. N° 45/02: PAUTAS NEGOCIADORAS DEL SGT N° 6 “MEDIO AMBIENTE”

VISTO: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, la Decisión N° 59/00 del Consejo Mercado Común y las Resoluciones N° 38/95 y 7/98 del Grupo Mercado Común.

CONSIDERANDO:

La importancia que reviste la temática ambiental y la consecución del desarrollo sustentable en la consolidación y profundización del MERCOSUR;

Los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable, realizada en Joanesburgo, Sudáfrica, en agosto/septiembre de 2002, principalmente el Plan de Implementación de Joanesburgo, también como la Iniciativa Latino- Americana sobre Desarrollo Sustentable, adoptada por los Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe e incorporada en el mencionado Plan de Implementación;

La necesidad de actualizar las Pautas Negociadoras del Subgrupo, de modo a adecuarlas a la nueva realidad y a los instrumentos adoptados en los planes nacional, regional e internacional.

EL GRUPO MERCADO COMÚN RESUELVE:

Art. 1 – Aprobar las nuevas Pautas Negociadoras del Subgrupo de Trabajo N° 6 “Medio Ambiente”, que constan como Anexo y forman parte de la presente Resolución.

Art. 2 – Esta Resolución no necesita ser incorporada a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de organización o funcionamiento del MERCOSUR.

LXVIII GMC - Brasilia, 28/XI/02

ANEXO

1 . MEDIDAS NO ARANCELARIAS

a) Definición: Análisis de las medidas no arancelarias que tienen relación con la temática ambiental y la elaboración de propuestas de armonización o de eliminación de tales medidas. El proceso de armonización incluye tanto la compatibilización en cuanto a mantener las mismas, cuando estas sean consideradas justificadas como medidas de protección al medio ambiente.

b) Justificación: La consolidación de la unión aduanera implica un proceso de eliminación y/o armonización de las medidas no arancelarias. Como parte de esas medidas pueden resultar de instrumentos jurídicos ambientales, y es fundamental que el SGT N° 6 continúe la tarea de evaluación.

c) Plazo: Acción permanente conforme a la dinámica del proceso de integración.

2. COMPETITIVIDAD Y MEDIO AMBIENTE

a) Definición: una mayor eficiencia en el uso de insumos y en los procesos utilizados en la producción de bienes y servicios puede contribuir simultáneamente para mitigar la presión ambiental y el aumento de la productividad y competitividad económica e industrial. Dentro de un abordaje económico, los instrumentos económicos y mecanismos de mercado adecuados, voluntarios o regulatorios, pueden desempeñar un papel importante de

carácter diferencial en la competitividad de los países, además de complementar la determinación de actitudes y comportamientos en relación al medio ambiente.

b) Justificación: El perfeccionamiento de los sistemas de producción por medio de tecnologías y procesos que utilizan los recursos de manera mas eficiente y al mismo tiempo produzcan menos impactos – consiguiendo más con menos – constituye un importante camino en la dirección de la sustentabilidad. De la misma forma, es necesario incentivar la competitividad, la inventiva y las iniciativas voluntarias para estimular opciones más variadas, eficientes y efectivas. Para responder a estos requisitos importantes, es necesario desarrollar estrategias que estimulen la competitividad general del sector productivo en un contexto de mercados globalizados, paralelo a una mayor protección ambiental.

c) Plazo: Diciembre 2005.

3. TEMAS SECTORIALES

a) Definición: Incorporación del componente ambiental en las demás políticas sectoriales e inclusión de las consideraciones ambientales en la toma de desiciones que se adopten en el ámbito del MERCOSUR, para el fortalecimiento de la integración.

b) Justificación: Como las cuestiones de medio ambiente son amplias e involucran practicamente todos los demás foros del MERCOSUR, hay necesidad de establecer o fortalecer mecanismos adecuados de coordinación y articulación cuando los temas tratados en los demás foros del MERCOSUR tienen interrelación con el SGT N° 6.

d) Plazo: Permanente

4. IMPLEMENTACIÓN DE LA DEC. CMC N° 02/01 "ACUERDO-MARCO DE MEDIO AMBIENTE DEL MERCOSUR"

a) Definición: La implementación del Acuerdo será realizada por medio de diferentes estrategias o instrumentos, las cuales deberán considerar las tareas temáticas previstas en su Anexo, pudiendo los Estados Partes seleccionar aquellas que consideren más relevantes, conforme a la dinámica del proceso de integración.

b) Justificación: Dada la naturaleza programática del Acuerdo, para su efectiva implementación será necesario desarrollar instrumentos, los cuales deberán facilitar la futura compatibilización de la normativa ambiental del MERCOSUR, en las áreas de interés común, para avanzar en la construcción del desarrollo sustentable y cumplir con el objetivo del Acuerdo.

c) Plazo: Acción permanente.

5. INSTRUMENTOS Y MECANISMOS PARA LA MEJORÍA DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

a) Definición: Identificación de áreas y temas prioritarios, y elaboración de propuestas para articular una actuación en materia de gestión ambiental que asegure el desarrollo sustentable de la región.

b) Justificación: Iniciativa Latino-Americana y Caribeña para el Desarrollo Sustentable (Joanesburgo, agosto/setiembre de 2002).

c) Plazo: Diciembre de 2004.

6. SISTEMA DE INFORMACIÓN AMBIENTAL – SIAM

a) Definición: Operatividad, mantenimiento y fortalecimiento del SIAM.

b) Justificación: La evolución del tratamiento de la temática ambiental y su importancia en un proceso de integración regional, hacen necesaria la consolidación del Sistema de Información Ambiental para el MERCOSUR que apoye el proceso de toma de decisión y aporte informaciones al público en general.

c) Plazo: Permanente.

7. EL MEDIO AMBIENTE COMO GENERADOR DE OPORTUNIDADES EN EL MARCO DEL DESARROLLO SUSTENTABLE

a) Definición: El SGT N° 6 intercambiará informaciones sobre la materia, con vistas a formular iniciativas de desarrollo sustentable que contribuyan a la generación de nuevas oportunidades de empleo y renta, actuando positivamente en el crecimiento económico, en la inclusión social de sectores más vulnerables y en la protección del medio ambiente.

b) Justificación: Iniciativa Latino-Americana y Caribeña para el Desarrollo Sustentable (ILAC) - Item VIII.bis, 67/68 del Plan de Implementación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable (Joanesburgo, agosto/setiembre de 2002).

c) Plazo: Diciembre 2005.

8. PROTECCIÓN Y GESTIÓN DE LA BASE DE RECURSOS NATURALES PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

a) Definición: La gestión de la base de recursos naturales de manera integrada y sustentable es vital para la conservación de la integridad de los ecosistemas que proporcionan recursos y servicios fundamentales para el bienestar de las poblaciones y el desarrollo de las actividades económicas.

b) Justificación: Item IV del Plan de Implementación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable (Joanesburgo, Agosto/Setiembre de 2002).

c) Plazo: Diciembre de 2005.

9. GESTIÓN AMBIENTALMENTE ADECUADA DE SUSTANCIAS Y PRODUCTOS QUÍMICOS PELIGROSOS

a) Definición: El SGT N° 6 buscará avanzar en la gestión ambientalmente adecuada de las sustancias y productos químicos peligrosos, por medio de la compilación de la legislación vigente, el perfeccionamiento de los procedimientos de control, o intercambio de informaciones sobre normas y prácticas, y la propuesta de iniciativas referentes a la materia.

b) Justificación: Dada la importancia que reviste para los Estados Partes la gestión ambiental adecuada de las sustancias y productos químicos peligrosos, resulta conveniente que ellos puedan avanzar en el tratamiento del tema de forma coordinada. Item III.22 del Plan de Implementación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable (Joanesburgo, Agosto/Setiembre de 2002).

c) Plazo: Diciembre de 2003.

10. ACOMPAÑAMIENTO DE LA AGENDA AMBIENTAL INTERNACIONAL

a) Definición: Articulación en el acompañamiento de la agenda ambiental internacional, mediante el intercambio de informaciones sobre posiciones nacionales en foros ambientales internacionales, así como la implementación de instrumentos y mecanismos internacionales en materia ambiental.

b) Justificación: Artículo 5o del Acuerdo-Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR.

c) Plazo: permanente.

Lic. Sebastián E. Gillet
Universidad de Buenos Aires - FCE

9 de octubre de 2003

DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS DE PRODUCCIÓN LIMPIA REUNIÓN DE MINISTROS DE MEDIO AMBIENTE DEL MERCOSUR MONTEVIDEO, REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Considerando la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable de Johannesburgo que estableció como uno de los objetivos prioritarios la necesidad de promover prácticas sustentables de producción y consumo, estableciendo centros de producción limpia e incrementando, entre otras cosas, las inversiones en programas de producción limpia y ecoeficiencia;

Teniendo presente que los países de la región manifestaron en la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña sobre Desarrollo Sostenible la necesidad de incorporar conceptos de producción limpia en las industrias, crear centros nacionales de producción limpia y trabajar en pos de un consumo sustentable;

Reconociendo como instrumento de política la producción limpia, que busca directamente favorecer la competitividad de las empresas, mejorando su desempeño ambiental y promoviendo el empleo, mediante políticas y programas concertados con los diferentes actores que participan de este proceso, tanto desde el sector público como del privado;

Convencidos de que el concepto de producción limpia, como idea central de una estrategia de prevención de la contaminación, es un instrumento clave del desarrollo sustentable ya que permite vincular de un modo más eficiente la economía, el medio ambiente y los aspectos sociales;

Entendiendo que la utilización eficiente de los recursos, la adopción de tecnologías limpias, la minimización de los residuos, la adecuación a los requerimientos legales, la minimización del riesgo para la salud y el ambiente, mejoran el desempeño integral de una empresa, su posición frente a los competidores y favorecen la creación de nuevos mercados;

Conscientes que las micro y pequeñas y medianas empresas representan los principales motores de las economías de los países del MERCOSUR, por ser las principales generadoras de empleo y oportunidades;

Reafirmando que un sistema económico que pretenda transitar el camino de la producción limpia, hacia el desarrollo sustentable, debe trabajar estrechamente con el sistema científico - tecnológico para un adecuado desarrollo de capacidades;

Reconociendo que el SGT-6 ya viene implementando actividades concretas para la promoción de la producción más limpia, particularmente con vistas a la capacitación de las micro, pequeñas y medianas empresas;

Los Ministros y Secretarios de Estado responsables del área de medio ambiente del MERCOSUR se comprometen a promover y facilitar la implementación de la presente Declaración de Principios de manera coordinada con las diferentes áreas de gobierno para aumentar la competitividad y mejorar el desempeño ambiental de las actividades productivas, y avanzar en la construcción del desarrollo sustentable en el MERCOSUR.

PRINCIPIOS

Principio 1: Promover la Producción Limpia como estrategia que permita prevenir los efectos negativos que las actividades productivas puedan producir sobre el ambiente de los Estados Parte.

Principio 2: Promover la Producción Limpia como estrategia que permita al sector productivo alcanzar los objetivos ambientales y de desarrollo sustentable en forma gradual en el MERCOSUR.

Principio 3: Desarrollar marcos institucionales y legales coordinados de manera de alentar la implementación de políticas de Producción Limpia para promover la competitividad y la mejora del desempeño ambiental de las actividades productivas en el MERCOSUR.

Principio 4: Consolidar y fortalecer la colaboración entre los Estados Parte para que las políticas de Producción Limpia sean inclusivas y promuevan la distribución de los beneficios derivados del desarrollo entre los sectores mas vulnerables.

Principio 5: Lograr apoyos mutuos mediante la articulación y coordinación entre los organismos gubernamentales, los privados, del trabajo y de la sociedad civil interesados en las cuestiones relacionadas con la competitividad y el medio ambiente en el MERCOSUR.

Principio 6: Desarrollar mecanismos e instrumentos económicos, financieros y voluntarios que faciliten e incentiven la competitividad y la mejora continua del desempeño ambiental de las actividades productivas en el MERCOSUR.

Principio 7: Divulgar intensamente en los Estados Parte el conocimiento y la información sobre la complementariedad entre competitividad y producción limpia, destacando los beneficios económicos y ambientales que se derivan de esta.

Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

MERCOSUR/CMC/DEC. N° 26/07: POLÍTICA DE PROMOCIÓN Y COOPERACIÓN EN PRODUCCIÓN Y CONSUMO SOSTENIBLES EN EL MERCOSUR

VISTO: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, las Decisiones N° 02/01, 03/02, 23/02 y 14/06 del Consejo del Mercado Común y las Resoluciones N° 38/95 y 45/02 del Grupo Mercado Común.

CONSIDERANDO:

La necesidad de avanzar en la implementación del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, a través del desarrollo de acuerdos sectoriales sobre las áreas temáticas previstas en su Anexo.

Que resulta fundamental contar con una política regional en materia de Producción y Consumo Sostenibles, orientada a mejorar la eficiencia del proceso productivo, reduciendo los riesgos a la salud humana y al medio ambiente, contribuyendo a alcanzar las Metas del Desarrollo del Milenio.

Que los principios y compromisos adoptados por los Estados Parte del MERCOSUR, especialmente la Agenda 21 (CNUMAD, Río 1992), el Plan de Acción de Johannesburgo (2002) en su capítulo III y la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible, requieren lograr un cambio hacia un consumo más sostenible y una gestión ambiental empresarial que use en forma racional y cada vez más eficiente los recursos naturales, que prevenga la contaminación y contribuya a la mejora de la competitividad.

Que en la Declaración de Principios de Producción más Limpia para el MERCOSUR, del 9 de octubre de 2003, los Ministros y Secretarios de Estado responsables del área ambiental de los Estados Parte, se comprometieron con una serie de principios que guían la actuación en la materia y que es conveniente profundizar e instrumentar para su efectiva implementación;

Que la Producción y el Consumo Sostenibles contribuyen a incorporar criterios de sostenibilidad en la complementación productiva, entre otros, en el Programa Foros de Competitividad de las cadenas productivas del MERCOSUR, y en los órganos de gobierno de los Estados Parte, orientando a los agentes económicos para la oferta de productos y servicios que produzcan menores impactos negativos sobre el ambiente.

Que las acciones e instrumentos que promuevan la producción y el consumo sostenibles deben facilitar la generación de empleo, la reducción de la pobreza y la inclusión social en los Estados Parte.

EL CONSEJO DEL MERCADO COMUN DECIDE:

Art. 1 – Aprobar la "Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles en el MERCOSUR" que figura como Anexo y forma parte de la presente Decisión.

Art. 2 – Los Estados Parte, a través de sus organismos competentes, serán encargados de implementar de manera coordinada la Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles en el MERCOSUR.

Art. 3 – Los Estados Parte deberán incorporar la presente Decisión a sus ordenamientos jurídicos nacionales antes del 21/VI/08.

XXXIII CMC – Asunción, 28/VI/07

ANEXO

POLITICA DE PROMOCION Y COOPERACION EN PRODUCCION Y CONSUMO SOSTENIBLES EN EL MERCOSUR

De las definiciones

ARTICULO 1º.- A los efectos de la interpretación de esta Política se entenderá por:

- a) Producción más Limpia (PmL): es la aplicación continua de una estrategia ambiental preventiva e integrada a los procesos productivos, productos y servicios, orientada a mejorar la eficiencia, reducir riesgos para la salud humana y para el ambiente, a través del ahorro de materias primas, agua y energía, de la eliminación de insumos peligrosos y de la reducción de la cantidad y toxicidad de emisiones y residuos en la fuente.
- b) Producción Sostenible (PS): Es aquella que integra sistémicamente las variables económicas, ambientales y sociales en la producción de bienes y servicios.
- c) Consumo Sostenible (CS): El uso de bienes y servicios que responden a las necesidades del ser humano y proporcionan una mejor calidad de vida, y al mismo tiempo minimizan el uso de recursos naturales, de materiales peligrosos y la generación de desperdicios y contaminantes, sin poner en riesgo las necesidades de las generaciones futuras.
- d) Competitividad: Es la capacidad de una organización pública o privada, con fines de lucro o no, de mantener sistemáticamente ventajas comparativas que le permitan alcanzar, sostener y mejorar una determinada posición en el entorno socioeconómico de manera sostenible. La competitividad puede manifestarse en aspectos internos o productivos y en los aspectos externos o de mercado.

La competitividad interna o productiva se refiere a la capacidad de la organización para lograr el máximo rendimiento de los recursos disponibles, sea personal, capital, materiales, ideas y los procesos de producción que utilice, de manera sostenible.

La competitividad externa está orientada a la elaboración de los logros de la organización en el contexto de mercado o el sector a que pertenece.

Del objeto

ARTICULO 2º.- Los Estados Parte promoverán en forma coordinada iniciativas para la mejora del desempeño ambiental y la eficiencia en los procesos productivos, y cooperarán en la adopción de prácticas de producción y consumo sostenibles buscando aumentar la competitividad y reducir los riesgos para la salud humana y el ambiente.

Del alcance

ARTICULO 3º.- La presente política está orientada a promover y cooperar en prácticas de producción y consumo sostenibles en los sectores productivos —particularmente en las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs)—, y en los ámbitos gubernamentales, laborales y de la sociedad civil del MERCOSUR.

De los principios

ARTICULO 4º.- Esta Política se regirá por los Principios consagrados en los acuerdos internacionales ambientales; y aquellos que contengan implicancias ambientales; ratificados por todos los Estados Parte y en los previstos en el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR.

De los criterios

ARTICULO 5º.- A los efectos de complementar la interpretación de la presente Política, los Estados Parte tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- a) El adecuado desempeño ambiental como estrategia de mejora de la competitividad y eficiencia de los sectores productivos;
- b) La optimización del uso de recursos naturales, materias primas e insumos;
- c) La sustitución de materiales por otros menos contaminantes; minimizando emisiones y residuos;
- d) La implementación y aplicación de metodologías y tecnologías ambientales preventivas; y e) El desarrollo de productos y servicios que generen el menor impacto ambiental, mejoren la equidad social y promuevan la prosperidad económica.

De los lineamientos estratégicos

ARTICULO 6º.- Para lograr los objetivos de la presente Política los Estados Parte observarán, al menos, los siguientes lineamientos estratégicos:

- a) Generación de instrumentos adecuados que faciliten la complementariedad entre las políticas productivas y ambientales del MERCOSUR;
- b) Estímulo de la cooperación público-privada en la implementación de procesos de producción y consumo sostenibles;
- c) Promoción de la incorporación de prácticas de producción y consumo sostenibles en los ámbitos público y privado;
- d) Fomento de la innovación en el diseño y el desarrollo de productos y servicios que generen el menor impacto ambiental, mejoren la equidad social y promuevan la prosperidad económica;
- e) Fortalecimiento de la educación formal e informal sobre patrones de producción y consumo sostenibles;
- f) Facilitación del acceso a la información en Producción y Consumo Sostenibles a la sociedad;
- g) Desarrollo de capacidades e intercambio de experiencias entre los Estados Parte en materia de Producción y Consumo Sostenibles; y
- h) Promoción de una actitud preventiva, social y ambientalmente responsable del sector productivo.

De la implementación

ARTICULO 7º.- Para facilitar la implementación de esta Política, los Estados Parte deberán elaborar, en un plazo no mayor a un año, a partir de su aprobación, un Plan de Acción para la Producción y el Consumo Sostenibles en el MERCOSUR, en consonancia con lo dispuesto en el Art. 10.

ARTICULO 8º.- A los efectos de la implementación de la presente Política, el MERCOSUR, a través del CCT promoverá, explorará y gestionará opciones de cooperación y financiamiento de fuentes y agencias regionales e internacionales de cooperación y asistencia técnica y financiera.

ARTICULO 9º.- El SGT Nº 6 realizará el seguimiento de la implementación de la presente Política y presentará informes periódicos al GMC.

De los instrumentos.

ARTICULO 10.- Los Estados Parte promoverán la negociación de instrumentos de promoción y cooperación, los cuales se incluyen como Apéndice I en un listado de carácter enunciativo, no taxativo y sin atender a un orden de prioridades.

ARTICULO 11.- El listado del Apéndice I podrá actualizarse; revisarse y ampliarse previo acuerdo de los Estados Parte. La identificación de prioridades por estos últimos será propuesta por el SGT N° 6, "Medio Ambiente".

APENDICE I

POLITICA DE PROMOCION Y COOPERACION EN PRODUCCION Y CONSUMO SOSTENIBLES EN EL MERCOSUR

Instrumentos

- a) Instancias de concertación público/privado (foros, mesas redondas, ronda de negocios, Programa Foros de Competitividad, etc.) para viabilizar oportunidades de mercado y fortalecer la competitividad empresarial especialmente de las PyMEs del MERCOSUR;
- b) Instrumentos económicos y financieros para promover la adopción de cambio en los patrones de producción y consumo insostenibles;
- c) Indicadores sobre patrones de producción y consumo sostenible como aportes en la orientación de las políticas de inversión y desarrollo a nivel de MERCOSUR;
- d) Programas y Proyectos de investigación, desarrollo, implementación, divulgación, comunicación e información sobre prácticas y experiencias en desarrollo de productos y servicios sostenibles;
- e) Sistema de premios y reconocimiento a empresas que implementen prácticas de producción y consumo sostenibles;
- f) Programas y Proyectos orientados a la inclusión de prácticas de producción y consumo sostenibles en las administraciones públicas;
- g) Programas de educación formal y no formal orientados a la adquisición de prácticas de consumo sostenible; y
- h) Intercambio de experiencias y desarrollo de capacidades entre los Estados Parte en materia de Producción y Consumo Sostenibles.

Anexo N° 5: Propuesta de logo Eco-etiqueta MERCOSUR

