

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES  
CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN RELACIONES  
INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN NEGOCIACIÓN Y  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

**EL USO DEL ASBESTO EN BRASIL, PACTO MUNDIAL Y SU RELACIÓN  
CON LA GOBERNANZA GLOBAL**

**CHRISTIAN GABRIEL TACO CAÑIZARES**

**MAYO 2013**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES  
CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN RELACIONES  
INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN NEGOCIACIÓN Y  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

**EL USO DEL ASBESTO EN BRASIL, PACTO MUNDIAL Y SU RELACIÓN  
CON LA GOBERNANZA GLOBAL**

**CHRISTIAN GABRIEL TACO CAÑIZARES**

**ASESOR DE TESIS: DR. ERNESTO VIVARES  
LECTORES: DR. DANIELE BENZI  
DRA. GRACE JARAMILLO**

**MAYO 2013**

## **DEDICATORIA**

Con aprecio y admiración, dedicado a las y los activistas sociales quienes han tomado por vocación luchar por el bienestar común, y todos aquellos quienes a través de su acción crítica promueven un comportamiento ético de organizaciones sociales, Estados y empresas privadas

## **AGRADECIMIENTOS**

Inmenso agradecimiento: a mi padre Luis Taco Villalba, por su cariño y apoyo incondicional para la realización de mis proyectos de estudios. A mi madre, Sonya Cañizares, mis hermanos Giovanni y Mónica, y mis sobrinos por su amor incondicional. A Daniela Borja Kaisin por su amor, constante motivación, y comprensión. A las autoridades de Children International, Sr. Tom Owens y Sra. Mónica Montiel por su apreciación de los estudios y flexibilidad del tiempo y esfuerzo empleado para la realización de este trabajo de investigación. A mis compañeros de trabajo por su apoyo constante. A mis profesores y tutores Dra. Beatriz Zepeda y Dr. Ernesto Vivares, de quienes recibí siempre su cordial guía académica y amistad. A los lectores de mi trabajo de tesis, Dr. Daniele Benzi y Dra. Grace Jaramillo por sus valiosas apreciaciones y recomendaciones. A todos los profesores del programa por compartir con nosotros sus conocimientos y experiencias e invitarnos a pensar y producir en un marco de calidad académica. A Gladys Molina por su asistencia amable, rápida y oportuna. A mis compañeros de clase que me brindaron su amistad y apoyo, con quienes fue muy grato compartir, y que formaron también parte muy importante de mi experiencia de aprendizaje.

## ÍNDICE

<b>Contenido</b>	<b>Páginas</b>
RESUMEN .....	1
CAPÍTULO I.....	2
INTRODUCCIÓN.....	2
Objetivo central de la tesis .....	5
Objetivos secundarios.....	5
Pregunta central .....	6
Preguntas subsidiarias .....	6
CAPÍTULO II.....	8
LIBERALISMO EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN.....	8
El “liberalismo incrustado” .....	8
Globalización económica .....	13
Tensiones generadas por la globalización .....	16
El papel de los actores no estatales.....	19
Proyectos de gobernanza global y sus brechas.....	22
Brechas de conocimiento.....	27
Brechas normativas.....	29
Brechas de políticas .....	30
Brechas institucionales .....	32
Brechas de cumplimiento .....	34
Conclusiones.....	36
CAPÍTULO III .....	38
PACTO MUNDIAL: PROYECTO DE GOBERNANZA .....	38
Orígenes del Pacto Mundial .....	38
Institucionalidad: Creación y funciones del pacto.....	40
Conocimiento: Responsabilidad social empresarial .....	44
Principios del Pacto Mundial.....	46
Políticas: Rendición de cuentas .....	49
Normas: Consolidación de regímenes .....	51

Cumplimiento: Participación no vinculante .....	53
Conclusiones.....	56
<b>CAPÍTULO IV .....</b>	<b>58</b>
<b>EL USO INDUSTRIAL DEL AMIANTO .....</b>	<b>58</b>
Asbesto blanco y la necesidad de gobernanza.....	58
Brecha de información: ¿Qué conocemos sobre el asbesto?.....	64
Pacto Mundial y la brecha de información .....	68
Brechas normativas: Protección a empleados y consumidores .....	71
Pacto Mundial y la protección a los trabajadores del amianto .....	74
Brechas de Políticas: La Prohibición del asbesto como meta común.....	76
Pacto Mundial y las brechas de políticas.....	81
Brechas Institucionales: Organismos de salud y trabajo .....	84
Pacto Mundial y fortalecimiento institucional.....	86
Brecha de cumplimiento: Regulación capturada de facto .....	87
Pacto Mundial y la brecha de cumplimiento .....	90
<b>CAPÍTULO V .....</b>	<b>93</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>93</b>
Bibliografía.....	98

## RESUMEN

El presente trabajo de investigación expone el tema del uso del asbesto en Brasil, y la polémica generada por sus efectos negativos en la salud. Mientras algunos países han prohibido el uso de todo tipo de asbesto, otros mantienen y protegen su industrialización. A nivel mundial, su uso se ha restringido a la utilización del asbesto tipo cristilo, el cual según un grupo de industrias podría ser utilizado de manera segura. En contraste, entidades de investigación y organismos internacionales alegan que la mejor forma de proteger a la población es abstenerse de utilizar todo tipo de asbesto. Según datos de la Organización Internacional del Trabajo, existirían anualmente más de cien mil personas fallecidas por enfermedades relacionadas a la exposición al asbesto a nivel mundial. Se ha tomado el caso de Brasil, por ser líder regional en la explotación y consumo de este mineral, y uno de los mayores exportadores. Se ha utilizado principalmente, información de la empresa Eternit, al ser una de las empresas más reconocidas en este sector de la industria en Brasil, propietaria de la mina más grande de asbesto en este país y participante activo de la iniciativa de responsabilidad social conocida como Pacto Mundial. Se presenta a esta iniciativa, liderada por la Organización de Naciones Unidas, como proyecto de gobernanza global. Esta propuesta invita a empresas privadas y otras organizaciones a alinearse a diez principios que a su vez están basados en acuerdos internacionales de derechos humanos, derechos laborales, protección del medio ambiente y combate a la corrupción. Se ha tomado como base teórica el liberalismo incrustado del autor Ruggie, explicando el nuevo rol y responsabilidad de las empresas privadas en un escenario de globalización económica, y la teoría de gobernanza global y sus cinco brechas de los autores Weiss y Thakur. La investigación presenta, en base a sus evidencias, las limitaciones de la propuesta del Pacto Mundial en la creación de mecanismos de gobernanza que aseguren mayor protección a trabajadores y consumidores. Se muestra estas limitaciones ante la debilidad en la participación del Pacto en el cierre de brechas de gobernanza en el uso del asbesto. Se identifica, que a pesar de la promoción de buenas prácticas de gestión entre sus miembros adherentes, cumple un rol marginal, frente a otros foros tales como Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud y la Convención de Rotterdam en la regulación del uso del asbesto.

## **CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN**

Dentro del proceso de globalización económica liberal giran inquietudes sobre el apareamiento de nuevas formas de ordenamiento entre actores públicos y privados. En este escenario se asume una participación cada vez más activa de actores no estatales, en la búsqueda de mecanismos de gobernanza más inclusivos (Utting y Marques, 2010: viii). Se plantea la pregunta de investigación sobre la posible relación entre el camino hacia una mejor gobernanza global, las presiones de la sociedad civil y la necesidad de las empresas de participar en iniciativas de autorregulación. Se analiza este fenómeno enmarcado en la propuesta de promoción de buenas prácticas corporativas liderado por la Organización de Naciones Unidas a través del Pacto Mundial.

Como caso de estudio se tomará las propuestas de prohibición del uso del asbesto en Brasil, y la reacción de las empresas privadas relacionadas con este sector. Se tomará el modelo de gobernanza de John Gerard Ruggie que considera al Pacto Mundial evidencia del proceso de reajuste a nivel global de los sectores público y privado (Ruggie, 2003: 28-29); y que categoriza como principales atributos negativos atribuidos a la globalización: la inequidad en la distribución de beneficios, el desequilibrio en la creación de normas y regulaciones, y la inestabilidad social y económica (Ruggie, 2003: 6). Para el análisis del Pacto Mundial se tomará la teoría de la gobernanza global, considerando las cinco brechas de gobernanza que este tipo de proyectos enfrenta (conocimiento, normas, políticas, instituciones y cumplimiento), y las maneras en las cuales el Pacto podría estar apoyando o no al cierre de estas brechas para el caso de la prohibición del uso de todo tipo de asbesto (Weiss y Thakur, 2010: 7).

El activismo desde la sociedad civil abarca una multiplicidad de temas y se ha ido internacionalizando progresivamente cuando los temas rebasan también las fronteras nacionales y cuestionan estructuras de poder más allá de los contextos locales. McNally califica a este fenómeno como un creciente *Alternative Globalisation Movement*, al cual lo describe como uno de los movimientos más interesantes de la política global contemporánea (McNally, 2009:58). La presión de grupos de la sociedad civil frente al comportamiento de las empresas privadas en un contexto de globalización económica ha cuestionado la visión tradicional de considerar las acciones de los negocios de manera independiente de los contextos sociales y políticos (Rodman, 1998:37-38).



Aparecen entonces iniciativas privadas de regulación y autorregulación que buscan “minimizar los efectos perversos de la liberalización económica que afectan trabajadores, comunidades, consumidores y el ambiente” (Utting y Marques, 2010: 1). Estas iniciativas se encuentran asociadas a las ideas de responsabilidad social corporativa y rendición social de cuentas.

La Organización de Naciones Unidas, por su parte, resalta la importancia social del sector económico privado por su “rol fundamental en promover un desarrollo social y ambientalmente responsable, y en la erradicación de la pobreza” (Klee y Klee, 2002: 40). Se plantea que la regulación privada liderada por actores múltiples que incluyan actores no estatales puede constituir una forma de complementar, reforzar o incluso sustituir la regulación del Estado (Vogel, 2008: 280). Sin embargo, existe también escepticismo si la creación de mecanismos de regulación civil, que nacen del activismo, sean suficiente para enfrentar el reto de democratizar los mercados (Vogel, 2008: 262).

En este contexto se evidencia una rápida evolución de nuevas iniciativas y regímenes que presionan a las empresas a ser más responsables (Waddock, 2008: 87). De todas las redes que promueven prácticas de responsabilidad corporativa, el Pacto Mundial destaca por contar con una variedad de sectores, y por tener a la ONU como promotor de esta red. Agrupa a empresas privadas, a varias agencias de ONU, asociaciones empresariales, organizaciones de la sociedad civil, organismos académicos, gobiernos locales e instituciones gubernamentales (Pacto Mundial, 2011). Otros foros internacionales similares, fomentan prácticas responsables por parte de las empresas, pero no abarcan actores tan diversos, entre ellos se puede mencionar a la Global Reporting Initiative, la red de RSE de las Américas Forum Empresa, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Ethos.

Las empresas adheridas al Pacto Mundial son aquellas que han mostrado algún interés en aplicar modelos de gestión relacionados a la responsabilidad social empresarial. Dentro de las múltiples razones que tienen las empresas de participar de estas iniciativas, la investigación tiene como objetivo explorar el papel de la sociedad civil en presionar a las empresas hacia mecanismos de rendición de cuentas y de aplicación de mejores prácticas laborales y ambientales. El Pacto Mundial establece una serie de recomendaciones sobre procesos de comunicación con grupos de interés y formas de transparentar la información como mecanismo de sustentabilidad. A pesar de

estas fortalezas, se ha identificado importantes limitaciones a su real incidencia como se expone en la presente investigación.

El Pacto Mundial se concentra en cuatro temas específicos: derechos humanos, derechos de los trabajadores, medio ambiente y corrupción. El inicio del compromiso del Pacto Mundial no implicó la elaboración de nuevos acuerdos internacionales, sino que se basa en los principios ya establecidos por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, principios de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Fritsch, 2008: 18). La adhesión al Pacto Mundial no es jurídicamente vinculante, no contiene códigos obligatorios de conducta, ni mecanismos de censura o monitoreo de las actividades de las empresas participantes. Sin embargo, bajo la teoría de regímenes se puede establecer que marca un nivel de expectativas de comportamiento basado en valores universales. Cumple también la función de tomar en cuenta la creciente importancia a la reputación de marca que obliga a las corporaciones transnacionales a ser vistas como buenas ciudadanas corporativas (Cruickshank, 2007: 105). La promoción de prácticas no vinculantes permite a las empresas cuidar su reputación y su sostenibilidad en el mercado al mismo tiempo que aumenta sus ganancias al posicionarse como miembros de esta red.

La premisa esencial de estos foros se sustenta en la idea de que las iniciativas voluntarias de autorregulación pueden acelerar la solución a problemas sociales y de medio ambiente, especialmente en aquellos sectores en donde el Estado ha fallado (Utting y Marques, 2010: 1). Esta premisa es aun cuestionada por sectores de la sociedad civil y la academia, desde la cual se señala como debilidades en el estudio actual de la responsabilidad social corporativa la ausencia analítica del contexto histórico, con insuficiente evidencia empírica de sus impactos, sustentados en bases conceptuales débiles y que ignoran el análisis político de las relaciones (Utting y Marques, 2010: 8-10). Adicionalmente, otra de las críticas a este modelo está en el hecho de que las intervenciones se realizan de manera que “sostengan los atributos principales del capitalismo contemporáneo liderado por las corporaciones” (Utting y Marques, 2010: 1).

Para estudiar el desarrollo de mecanismos de autorregulación privada, y específicamente la relación entre las empresas privadas y los cuestionamientos de la sociedad civil, se propone investigar la industria del amianto en Brasil en base a las brechas de gobernanza de Weiss y Thakur. Considerando que se tomaría para el análisis el Pacto Mundial, se toma en cuenta a Brasil por su importancia mundial en esta industria y por la presencia por varios años de una representación local del Pacto en este país. Brasil es actualmente el quinto país del mundo en producción de amianto y uno de los mayores consumidores del mismo (Giannasi y Lopes, 2003: 1). En este país, al igual que en otros, se han formado asociaciones que luchan por la prohibición de su uso por considerarse un elemento potencialmente cancerígeno.

Entre los grupos organizados que llevan a cabo distintas actividades de activismo con el objetivo de que se prohíba el uso de este mineral en la industria encontramos a International Ban Asbestos Secretariat, Ban Asbestos Canada, la Asociación de Víctimas del Amianto en España, y la *Associação Brasileira dos Expostos ao Amianto* en Brasil. La empresa brasilera Eternit, que utiliza en sus procesos industriales este elemento se ha adherido al Pacto Mundial en el 2007, y para el 2011 aparece como una de las empresas que forman parte del grupo *GC Advance*, formado por aquellas empresas que demuestran haber implementado exitosamente procesos administrativos e industriales de sostenibilidad, respetando el modelo propuesto por el Pacto Mundial (Pacto Mundial, 2011).

### **Objetivo central de la tesis**

Identificar el papel del Pacto Mundial en la reducción de brechas de gobernanza que permitan evitar las consecuencias sobre la salud de la exposición al asbesto en el caso de Brasil.

### **Objetivos secundarios**

- Identificar en qué medida un régimen internacional podría considerarse teóricamente un aporte a la gobernanza mundial.
- Identificar las principales características del Pacto Mundial de Naciones Unidas como régimen internacional para las empresas privadas.
- Analizar las ventajas y desventajas del Pacto Mundial en el cierre de brechas de gobernanza en el caso de la propuesta de prohibición del asbesto en Brasil

### **Pregunta central**

¿De qué manera la propuesta del Pacto Mundial aporta a cerrar las brechas de gobernanza que permitan asegurar mecanismos efectivos de protección contra los riesgos de la exposición al asbesto en el caso de Brasil?

### **Preguntas subsidiarias**

- ¿En qué medida la construcción de un régimen internacional para las empresas privadas se vincula teóricamente con un proyecto de gobernanza mundial?
- ¿Cuáles son las principales características del Pacto Mundial de la Organización de Naciones Unidas como régimen internacional para las empresas privadas?
- ¿Cómo se relaciona el modelo de gestión promovido por el Pacto Mundial con la reducción de brechas que permitan mejorar la protección a la exposición del asbesto en Brasil?

El planteamiento del tema descrito implica la aproximación de los conceptos de gobernanza, globalización, y el cambiante papel de las corporaciones privadas, los organismos de la sociedad civil y el Estado. El modelo de gobernanza de John Gerard Ruggie que afirma que la relación entre las corporaciones y las organizaciones de la sociedad civil evidencian el tránsito hacia la construcción de un consenso global que estaría dando forma a una “nueva forma de gobernanza mundial” (Ruggie, 2003: 29). Identificando que la responsabilidad social abarca distintos foros, campos epistemológicos, y visiones, la propuesta de investigación al enfocarse en el Pacto Mundial pretende llevar una investigación exploratoria y descriptiva de las formas de relacionamiento en temas de interés para la sociedad civil con las acciones efectivas y la rendición de cuentas de las empresas privadas.

Frente a la polémica existente entre posturas divergentes en cuanto al uso controlado del asbesto, promovido por grupos de empresas, asociaciones, grupos internacionales de cabildeo, países, y algunos grupos de trabajadores; y las campañas globales por la prohibición total de todo tipo de asbesto, la presente investigación toma como posición los argumentos médicos y científicos que argumentan que la mejor forma de proteger a las personas es el abstenerse de utilizar cualquier tipo de asbesto. Este argumento está siendo apoyado por organismos internacionales como la OIT y la OMS; sin embargo, cabe indicar que existen también argumentos a favor de la postura de que el uso controlado del asbesto asegura un nivel de seguridad suficiente. El aporte científico hacia la viabilidad o no de las propuestas de uso controlado del asbesto o de la

necesidad de una prohibición total del asbesto corresponde a investigaciones de tipo médico y de salud y seguridad laboral.

A nivel metodológico se ha tomado de manera general las sugerencias de Anthony Payne, de analizar la gobernanza desde la visión del liberalismo, con aportes del constructivismo (Payne, 2005: 68). Esta aproximación tiene la facilidad de permitir abarcar la diversidad heterogénea de actores e intereses con mayor funcionalidad (Payne, 2005: 63). La evidencia utilizada ha sido la información secundaria disponible en relación a la discusión mundial entre la prohibición de todo tipo de asbesto, y la propuesta del uso controlado del asbesto tipo crisotilo. Se analiza el papel del Pacto Mundial tomando como herramientas las cinco brechas de gobernanza: el acceso, y uso de la información disponible, la promoción de normas y políticas sobre la base de valores compartidos, el fortalecimiento de instituciones y el cumplimiento (Weiss y Thakur, 2010). Adicionalmente, se ha tomado como evidencia de la construcción de los argumentos críticos contra la industria del asbesto, por parte de las organizaciones activistas de la sociedad civil, y la información contenida dentro del contexto del Pacto Mundial, por parte de la empresa Eternit de Brasil, la cual lidera el mercado del asbesto en ese país y es un actor importante para esta industria a nivel mundial,

## **CAPÍTULO II**

### **LIBERALISMO EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN**

El estudio de las relaciones internacionales, que históricamente se ha centrado en el estudio del poder reflejado en las relaciones entre Estados, se ve enfrentado en las últimas décadas a un contexto internacional en el que gana nuevos protagonistas, una variedad amplia de actores con distintas formas de relacionamiento. La diplomacia tradicional entre Estados se ha convertido en solo una de las posibles formas de relacionamiento entre actores, en un escenario internacional compuesto por actores heterogéneos que se relacionan intensamente gracias a los avances tecnológicos en comunicación y transporte. En un escenario de interdependencia, se plantea entonces el considerar también como actores importantes a las organizaciones de la sociedad civil y las empresas privadas, además de los Estados, como agentes en el contexto internacional. El presente capítulo discute las bases teóricas para caracterizar el rol de las organizaciones de la sociedad civil, su interacción con las empresas privadas y el Estado. Para ello se toman los conceptos de “liberalismo incrustado”, globalización y gobernanza para explicar los proyectos de autorregulación privada. La teoría del “liberalismo incrustado” explica la búsqueda de un equilibrio mediante la compensación de los posibles efectos sociales negativos generados por una liberalización comercial. Frente a este escenario, se explicarán las cinco brechas de gobernanza global de Weiss y Thakur que se han utilizado como referencia para el análisis del tema de la prohibición del asbesto y el Pacto Mundial.

#### **El “liberalismo incrustado”**

Desde inicios de los años ochenta del siglo XX se empezó a utilizar el modelo teórico propuesto por John Ruggie conocido como *embedded liberalism* o “liberalismo incrustado”, que explica la configuración del sistema económico y político posterior a la segunda guerra mundial. Ruggie toma la idea de Polanyi sobre la existencia de modelos económicos *embedded* y *disembedded* para señalar que la separación entre lo social y el orden económico se configura como una excepción a la tradición histórica (*disembedded*), ya que, tradicionalmente, el ordenamiento económico ha sido

simplemente una función de la configuración social de cada periodo (*embedded*). Bajo esta concepción tenemos que los modelos económicos tribales, feudales y mercantiles obedecían a la configuración social de cada lugar y época. Sin embargo, a partir de los regímenes de libre comercio y del patrón oro de finales del siglo XIX inicia de manera particular la noción de la separación entre la configuración social y económica (Polanyi, 1944:71 referido en Ruggie, 1982: 385). Este argumento no implica que el nuevo ordenamiento económico no haya sido concebido también respondiendo a las estructuras hegemónicas de poder del momento, pero busca indagar en la relación entre lo económico y lo social como elemento esencial de la sustentabilidad de un modelo económico.

Ruggie argumenta que el periodo posterior a la segunda guerra mundial se configuró bajo un sistema en el cual los Estados cumplieron un papel central en “reconciliar la eficiencia del mercado con los valores de comunidades sociales necesarios para que el mismo mercado pudiera sobrevivir y prosperar” (Ruggie, 2003: 1). Más aún sostiene que la expansión internacional del libre comercio efectivamente aumenta las inequidades, por lo cual necesita algún tipo de acuerdo social para poder sostenerse. Señala que es un error pensar que un modelo económico *laisser-faire* incluye un mecanismo automático de equilibrio, porque ignora las evidencias históricas (Ruggie, 1982: 388). Otros autores como Birchfield cuestionan también la virtual separación de la esfera política y la esfera económica, basada en el argumento de que el mercado no es suficiente para regular los efectos sociales. Así, por ejemplo, señala que existe un claro desequilibrio entre factores de producción, con un predominio del capital por sobre el trabajo (Birchfield, 1999:28). Tortosa también enfatiza la característica implícita del modelo económico neoliberal de buscar su continuidad a través de medidas sociales compensatorias.

Todos son conscientes, y Adam Smith el primero, de que el mercado, dejado a sus propias fuerzas, produce incrementos en la desigualdad y de los niveles excesivamente elevados de esta desigualdad dejan de ser beneficiosos para el funcionamiento del sistema como tal (Tortosa, 1999:16).

El modelo de Ruggie descansa principalmente sobre la premisa de la relación entre mercado global y políticas nacionales de compensación social. Esta relación se puede identificar en la relación entre multilateralismo y estabilidad interna. Entonces, se

asumiría que toda política de apertura comercial tendría que estar acompañada en medida igual o similar de un mecanismo de compensación para las economías locales (Ruggie, 1982: 405).

En efecto, este acuerdo implícito del liberalismo incrustado daría paso a modelos de Estado de Bienestar, implementados principalmente en Europa en el proceso de reconstrucción luego de la segunda guerra mundial. En términos de Jose Maria Tortosa este modelo implica que “los ricos deben dejar de ganar algo, principalmente a través del impuesto, y los pobres tienen que integrarse al sistema y no intentar cambiarlo sustancialmente” (Tortosa, 1999:16-17).

Sin embargo, este mecanismo no siempre se ha reproducido de manera exitosa en los países con economías emergentes o en vías de desarrollo, provocando en ellos un incremento en las desigualdades y un estancamiento en los servicios sociales. El modelo de Ruggie nos ayuda a posicionar dentro del contexto histórico y político la relación entre lo público y lo privado, pero no ahonda de manera específica las realidades de regiones en vías de desarrollo, como en el caso de América Latina. De manera general, para describir el papel de América Latina podemos tomar la descripción de Ruggie sobre países que definen el sistema (*regime makers*) mientras otro grupo de países son solo receptores pasivos de un régimen (*regime takers*) (Ruggie, 1982: 413-415). A manera de ejemplo, podemos mencionar que los países de América Latina en su proceso de regionalización hasta hace unos pocos años se habían posicionado como países *regime takers*, en donde, a través del regionalismo abierto, buscaban estrategias para posicionarse de la mejor manera posible ante un proceso de liberalización comercial que se veía como ineludible.

El modelo del Estado de bienestar ha estado liderado tradicionalmente por el mismo Estado al promover la apertura comercial mientras se recaudan recursos y se implementan programas para la compensación social; sin embargo, en el proceso económico desde inicios de los noventa del siglo pasado, en donde se consolida un modelo económico neoliberal con la reducción del Estado, se debilita esa capacidad. Además, dentro de un mercado global se necesitaría de un gobierno mundial que gestionase este balance. Esto incluiría la búsqueda de caminos dentro de la gobernanza, los regímenes internacionales y el rol de nuevos actores no gubernamentales, para equilibrar nuevamente este acuerdo liberal.



Entre los cambios que podrían haber debilitado el régimen caracterizado como “liberalismo incrustado” está la libre convertibilidad del dólar producido en los años setenta del siglo pasado. Adicional a ello podríamos mencionar los patrones de comercio, así como la formación de acuerdos de comercio regional. Para el efecto, Ruggie indica que si bien la convertibilidad del dólar es un cambio “gobernado por normas”, el régimen del liberalismo incrustado ha mantenido su vigencia. Esto debido a que los regímenes representan una “fusión de poder y propósito social legítimo” (Ruggie, 1982: 404). Además agrega que el régimen ha mantenido su vigencia al contar con tres formas de externalizar los costos de los ajustes: mediante inflación, la carga de las presiones hacia mercados locales, y la imposición inequitativa de costos de ajustes entre los que definen el régimen (*regime makers*) y los que lo toman (*regime takers*) (Ruggie, 1982: 413-415).

Considerando la visión de Ruggie de que todo ordenamiento económico lleva implícito un propósito social, el equilibrio que le da sostenibilidad a cualquier régimen económico se manifiesta en la capacidad de dar respuesta al nivel de conflictividad social que pueda surgir. En la actualidad, las organizaciones sociales entre otras han tenido un papel importante al denunciar los potenciales peligros y desequilibrios que se generan a partir de la globalización. En contraste, las empresas privadas al ser las principales beneficiadas de un acuerdo político, económico y social que fomente su libre crecimiento a través del libre comercio acarrearán una nueva responsabilidad de tener una participación activa en la compensación implícita dentro del liberalismo incrustado (Ruggie, 2003: 109).

El modelo de Ruggie con el liberalismo incrustado explica la configuración del sistema económico asociado con la liberalización de los mercados y el crecimiento de la interdependencia económica internacional. Entonces, dentro del contexto de globalización, cabe identificar los problemas asociados con este proceso, y posteriormente describir cómo los proyectos de gobernanza global que buscan hallar soluciones a los mismos.

Los mecanismos creados para fomentar la auto-regulación privada estarían motivados por la necesidad de equilibrar a nivel global los sectores público y privado. Ruggie, al comparar este proceso con su teoría conocida como *Embedded Liberalism*, explica que la liberalización de los mercados produce presiones sociales que necesitan

ser recalculadas a nivel interno y externo. Al proyectar este tipo de relacionamiento a nivel global, se estaría atrayendo un reordenamiento de los instrumentos internacionales manteniendo normas liberales universales (Ruggie, 2003: 29). En el caso del asbesto que se está analizando, se puede identificar que para lograr una efectiva protección a las personas expuestas al amianto no ha sido suficiente el trabajo de las legislaciones nacionales, pues los intereses económicos asociados a estas industrias, simplemente han movido su negocio hacia países con legislaciones menos restrictivas. Por esta razón, una protección efectiva global hacia las personas demandaría acuerdos más amplios que permitan contar con estándares internacionales sobre su utilización y mecanismos de regulación que los acompañen.

El argumento central de Ruggie resalta con ironía que si bien las empresas privadas han sido una de las principales causantes y beneficiarias de la globalización, son precisamente las empresas las que cumplen un papel clave en tender puentes para reducir la separación entre la economía global y las necesidades sociales locales (Ruggie, 2003: 3). En otras palabras, reconoce que el modelo económico internacional ha beneficiado a las empresas privadas pero a su vez ha puesto una nueva responsabilidad sobre sus hombros, responder a una función social y política. No es de extrañar entonces que las empresas que utilizan el asbesto sean llamadas también a formar parte de las posibles soluciones frente a los riesgos a la salud que provoca su utilización. Este nuevo papel, sobre todo cobra importancia considerando el comercio internacional de este mineral, que podría poner en peligro latente a personas en diversos lugares del mundo.

En este proceso, también, juega un papel importante el activismo de las organizaciones de la sociedad civil. Si bien no existe un consenso sobre su conceptualización, han sido legitimizadas empíricamente como actores globales (Ruggie, 2003: 17). Ellas han sido relevantes en la generación de normas internacionales y en exigir del sector corporativo mayor responsabilidad social. En esta investigación se toma la red creada por el Pacto Mundial bajo la teoría de los regímenes, según la cual se promueve expectativas de comportamiento en función de una serie de principios, reglas y normas consensuadas para temas específicos (Krasner, 2007: 3). Ruggie realiza una categorización de los tres principales efectos negativos vinculados a la globalización: la inequidad en la distribución de beneficios, el desequilibrio en la

creación de normas y regulaciones, y la inestabilidad social y económica (Ruggie, 2003: 3-5). En el caso del asbesto que se analiza, se puede identificar sobre todo la manifestación del desequilibrio en la creación de normas y regulaciones. Mientras el asbesto está prohibido en algunos países por sus nefastas consecuencias sobre la salud de las personas, existen varios países que defienden su explotación, utilización industrial y exportación.

Ruggie sugiere que los regímenes económicos que se están creando para regular el comportamiento de las empresas privadas son un componente importante de la emergencia de un sector público global, lo cual no implica un debilitamiento del estado sino su reordenamiento (Ruggie, 2003: 3). Ruggie, explica que los regímenes económicos estimulan cierto tipo de comportamientos en los actores económicos. En el caso específico del Pacto Mundial este fenómeno se manifiesta como la búsqueda de estabilidad entre lo público y lo privado como parte del sistema económico liberal. Sin embargo, no queda del todo claro, si el Pacto Mundial estaría estimulando que esta estabilidad sea promovida bajo el peso del interés de las empresas principalmente, o tomando en consideración más ampliamente las demandas sociales.

Los regímenes económicos internacionales crean un ambiente que promueve el surgimiento de cierto tipo de flujos de transacciones internacionales, que los actores asumen como parte integral de la particular fusión de poder y propósito que está incrustado en esos regímenes (Ruggie, 1982: 383)

En esta misma línea se toma en cuenta la teoría de los regímenes, los cuales se consideran estructuras que promueven comportamientos específicos. Al indagar y analizar las fortalezas del Pacto Mundial como foro de buenas prácticas, se espera explorar el rol de la sociedad civil en relación con la necesidad de las empresas de responder a los cuestionamientos a su funcionamiento.

### **Globalización económica**

El término globalización se utiliza con frecuencia para explicar el fenómeno actual de un creciente intercambio internacional, pero no se limita al ámbito económico, sino que se registra también en la interdependencia en otros temas tales como la tecnología y la cultura. A diferencia de otros momentos históricos, la globalización contemporánea implica también un mayor relacionamiento entre sociedades promovido

por nuevas tecnologías de transporte y comunicación. Históricamente se puede rastrear procesos de intercambio comercial intensivo incluso desde finales del siglo XIX, época que varios autores señalan como la *belle époque* del libre comercio (Gordon, 1988; Jones, 1995; Hirst, 1997; citados en Held y McGrew, 2003: 4). Sin embargo, algunos autores se preguntan qué hace diferente a la globalización actual, y proponen su simplificación hacia una conceptualización de un proceso de internacionalización en lugar de globalización (Held y McGrew, 2003: 5).

Históricamente se pueden señalar tres procesos importantes que marcan hitos en la concepción contemporánea de la globalización: 1) la configuración económica y política del periodo de post segunda guerra mundial, con el surgimiento de la hegemonía norteamericana y la configuración de un mercado mundial basado en los valores capitalistas para el bloque occidental; 2) posteriormente con la caída del muro de Berlín la intensificación del modelo económico capitalista a nivel global; y 3) finalmente los ataques terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos, que para algunos autores, marcan el fin de la globalización y el inicio de una era post-globalización (Hoffman, 2002 citado en Held y McGrew, 2003:1). Sin embargo, Held y McGrew afirman que pocos autores aceptan la idea de una era post-globalización, ya que si bien el 11 de septiembre marcó el inicio de una política exterior norteamericana centrada en la seguridad y en la intervención, marcando una fuerte tendencia hacia la persecución de los intereses nacionales, se continúa intensificando la interdependencia basada en las tecnologías de comunicación y transporte (Held y McGrew, 2003:1).

Aunque la globalización se asocia frecuentemente a su arista económica y comercial, también se caracteriza por la interdependencia y la movilidad en temas de identidad, cultura, y nuevos escenarios de poder. La mayoría de autores de la globalización, desde los más escépticos hasta los más radicales, reconocen como características, una mayor interconexión económica entre regiones con consecuencias distintas en cada región; el surgimiento de problemas globales que demandan intervenciones globales, tales como el deterioro del medio ambiente, la migración, la variabilidad en el precio de los alimentos, la vulnerabilidad de los mercados financieros, el terrorismo, el crimen organizado, entre otros; la expansión de mecanismos de gobernabilidad a nivel regional y global; y en consecuencia la necesidad de nuevos

marcos teóricos que se ajusten a estos procesos de cambio en lo cultural, económico y político (Held y McGrew, 2003: 38-39).

Adicionalmente la fragmentación del poder derivada de cambios económicos y comerciales, tiene un efecto sobre la configuración del Estado. De acuerdo a Guibernau:

El Estado-nación está en medio de un profundo proceso de transformación, a causa de las modificaciones que han sufrido las condiciones de su existencia de cara a una economía mundial y un orden internacional en transformación (Guibernau, 1998: 118)

Desde una visión crítica de la globalización se encuentra a autores que argumentan que el “mito” de la globalización es funcional a los intereses de la potencia hegemónica, pues es un concepto que ayuda a legitimar y justificar el “proyecto neoliberal global con la creación de un mercado global libre y la consolidación del capitalismo anglo-Estadounidense en las principales regiones económicas del mundo” (Held y McGrew, 2003: 5). Otras líneas críticas se encuentran en el trabajo de Birchfield, quien, utilizando argumentos de Polanyi y Gramsci, cuestiona la atomización y despolitización que se atribuye a la globalización neoliberal (Birchfield, 1999:28). Esta autora señala como uno de los cuestionamientos más importantes, el predominio de la idea del mercado, dando prioridad al derecho a la propiedad por sobre otros derechos individuales.

Al respecto de la fragmentación del poder tenemos la idea de *imperio* (Hardt y Negri, 2003: 116-119), según la cual los nuevos centros de poder no son lugares geográficos, y donde la influencia y coerción se ejercen sin límites territoriales. Entonces, identificar el centro de poder no es un ejercicio de identificar Estados específicamente, sino grupos de actores que van mas allá de lo territorial. Según esta visión, el primer mundo ya no es un grupo de países, pues dentro de cada país se encuentra un poco de primer, segundo y tercer mundo.

El concepto de imperio es una propuesta teórica para explicar un nuevo poder que no es ejercido desde el Estado-nación tradicional. Paralelamente, los posibles actores en oposición se manejan en el mismo escenario: “las fuerzas que refutan el imperio y se configuran efectivamente como una alternativa de sociedad global no están limitadas por los espacios geográficos” (Hardt y Negri, 2003:119). En este marco, tanto las organizaciones de la sociedad civil como las empresas privadas se involucran en estos espacios de poder jugando un papel de agentes en estructuras tanto nacionales

como internacionales. Tomando el caso de estudio, es notorio identificar como algunas organizaciones activistas que promueven la prohibición del asbesto, actualmente actúan en alianza con organizaciones de otros países y buscan posicionar su causa ante foros internacionales, este mismo comportamiento lo tienen las empresas, y organizaciones que defienden el uso controlado del asbesto.

### **Tensiones generadas por la globalización**

Muchas de las críticas al proceso de globalización se apoyan en críticas al sistema capitalista, lo que evidencia justamente la inseparable vinculación entre globalización y expansión del capitalismo. Sin embargo, se omitiría una parte importante del análisis de la globalización, si se observa sus críticas solamente desde una visión económica y política. Centrarse exclusivamente en la crítica al capitalismo global nos llevaría a omitir otros procesos de cambio también importantes. Held y McGrew categorizan estos procesos como la “reconfiguración de los principios organizativos de la vida social y el orden mundial” (Held y McGrew, 2003: 7), basados en la eliminación de límites temporales y geográficos que permiten el desarrollo de nuevos órdenes socio-económicos, tales como los encadenamientos productivos, la desterritorialización del poder y nuevos patrones de relacionamiento social.

La globalización ha generado muchas preocupaciones en la sociedad civil, tanto por los efectos generados por su componente comercial y económico, como por sus componentes culturales y sociales. En cuanto a un reordenamiento de la vida social encontramos por un lado una preocupación y rechazo frente a la homogenización cultural, y por otro una tendencia progresista orientada hacia valores cosmopolitas y la formación y consolidación de una sociedad civil transnacional. Las identidades nacionales como componente importante de la configuración del Estado-nación entran en entredicho con el debilitamiento de la figura del Estado en el debate de la globalización. El desarrollo tecnológico en comunicación ha causado que bienes culturales llevados a través de radio, prensa, televisión, cine e internet alcancen más rápidamente a cada vez más personas. “Las personas en todas las partes del mundo están expuestas a valores provenientes de otras culturas como nunca antes” (Held y McGrew, 2003: 7) lo que ha generado rechazo hacia la implantación de modelos consumistas u occidentales. Norris indica que si bien las nuevas generaciones muestran

más apertura hacia un cosmopolitismo con la aceptación de reordenamiento de poder hacia regímenes supranacionales, no se han debilitado del todo las identidades nacionales (Norris, 2003: 295).

En cambio, la participación activa de organizaciones sociales y el creciente rol de organizaciones no gubernamentales en foros y regímenes internacionales manifiesta una visión más cosmopolita y orientada a la consolidación de una sociedad civil internacional de acuerdo a valores compartidos. Este comportamiento es más evidente frente a causas comunes. En el caso del asbesto, organizaciones y entidades de varios países buscan apoyarse para el posicionamiento de sus objetivos compartidos, lo cual es una estrategia necesaria considerando que los intereses económicos ligados al asbesto son también internacionales.

Se evidencia una transformación en el papel del Estado-nación que ha impulsado la reivindicación de comunidades que no habían tenido instituciones propias (Guibernau, 1998:117). Mathews, por ejemplo destaca que el fin de la guerra fría no implicó solamente un ajuste interestatal, sino una redistribución del poder entre Estados, mercados y sociedad civil (Mathews, 2003:204). La participación activa de las organizaciones de la sociedad civil se destaca como una nueva forma de democratización de las decisiones en foros internacionales creciendo en los años de globalización no solo en número sino también en su forma de participación. Mathews describe este cambio afirmando que las organizaciones han pasado “del pasillo hacia la mesa de negociación” (Mathews, 2003:206).

Su rol ha ido creciendo principalmente alrededor de su activismo en temas medio ambientales y de derechos humanos, que varios autores relacionan con un compromiso con la emergencia de una conciencia mundial y con la estructuración de bases culturales de una incipiente sociedad civil mundial (Falk 1995; Kaldor, 1998 citados por Held y McGrew, 2003: 18). Las organizaciones sociales han adquirido un papel activo en denunciar, por ejemplo, que el consumismo y el extractivismo llevados a una escala global están provocando estragos a nivel internacional, cuyos costos sociales y medio ambientales asociados por la producción están siendo externalizados por parte de las corporaciones internacionales para evitar la reducción de sus ganancias y pérdidas de competitividad (Lipschutz, 2000: 17).

En este periodo, además, se hacen evidentes las preocupaciones globales sobre las ineficiencias del mercado en lograr un equilibrio entre el crecimiento económico y la justa repartición de beneficios. En este sentido, se cuestiona la falta de capacidad reguladora del Estado que permite la formación de monopolios y oligopolios produciendo que “los más desfavorecidos de la sociedad, deban enfrentar mayores dificultades y costos para acceder a bienes y servicios de calidad” (PNUD, 2010a: 99). Para Birchfield es una idea errónea la vinculación tácita entre libre mercado y democracia, ya que los principios de la propiedad privada se encuentran por sobre otros derechos individuales lesionando los principios de democracia. Birchfield argumenta que la relación entre libre mercado y democracia no es directa y su aplicación con frecuencia se vuelve contradictoria (Birchfield, 1999:34).

El experimento de la democracia incluye la ampliación de la soberanía popular y la libertad, pero el proceso ha sido inhibido ya que el capitalismo y la creencia liberal han producido una colisión entre dos derechos fundamentales: los derechos a la propiedad y los derechos personales (Birchfield, 1999: 28).

Ruggie, desde su posición teórica del “liberalismo incrustado”, describe el nuevo rol de las organizaciones de la sociedad civil, y las empresas privadas, y señala los efectos negativos de la globalización económica y menciona como sus principales consecuencias: la distribución inequitativa de riqueza y acceso a recursos; la desigualdad y escasa participación democrática en la creación de reglas de juego, con la insuficiente regulación supranacional para un mercado que ha rebasado las capacidades de los Estados; y la situación de vulnerabilidad social frente a los cambios del mercado, manifiesto en temas de inseguridad laboral, fuga de capitales y el incumplimiento de normas internacionales mínimas de derechos humanos y ambientales (Ruggie, 2003: 96-103).

En resumen, se identifican puntos de referencia alrededor de la globalización, donde se evidencia un proceso de cambio que nos enfrenta a nuevas visiones del mundo. Se identifica la preminencia de una asociación entre el proceso de globalización económica y la difusión del capitalismo como medio de ordenamiento económico predominante. Por ende, parte de las formulaciones teóricas se asocian a las críticas al capitalismo y la estructura de poder, como también al cuestionamiento de las consecuencias sociales de este proceso. Esto demuestra, a la vez, una carencia y



necesidad de nuevas formas de representación democrática adicional a la representatividad de los Estados. En este escenario se plantean los retos y las aspiraciones de una gobernanza mundial más inclusiva y efectiva.

El escenario de globalización respalda la idea del creciente rol de nuevos actores no estatales y la fragmentación del poder, lo que implica también la posibilidad de influir en las decisiones y en los marcos de regulación, y el posible camino de intervención a través de los organismos de la sociedad civil y su relacionamiento directo con mecanismos de regulación, organismos internacionales y empresas privadas. En este camino toman relevancia los actores no estatales como agentes dentro de posibles en el ordenamiento internacional, específicamente en la aspiración de lograr una mejor gobernanza mundial que permita facilitar la solución a problemas comunes.

### **El papel de los actores no estatales**

El argumento principal de Ruggie de que el liberalismo incrustado se está proyectando a nivel global se refiere al importante papel de las empresas privadas para tender puentes que reduzcan las diferencias entre las necesidades de las comunidades locales y la economía global (Ruggie, 2003: 3). Resulta paradójico, por ejemplo, que la Organización de Naciones Unidas tenga un presupuesto significativamente menor que la mayoría de grandes multinacionales. El presupuesto anual de la ONU a finales del siglo pasado llegó a ser cercano a los 18 mil millones de dólares al año, lo cual se ve corto en comparación con los 350 mil millones en capitalización en el mercado por parte de la empresa General Electric o las ganancias declaradas por Exxon Mobil en el 2005 que ascendieron a los 32 mil millones, solo para mencionar dos de las más de cuarenta mil corporaciones transnacionales más grandes (Hopkins, 2007: ix-x). Ruggie plantea una nueva atención hacia las empresas, pero queda por preguntarse cómo la empresa privada interactúa con la sociedad civil, y el papel de la ciudadanía en este modelo orientado a las acciones de nuevos actores privados (Ruggie, 2003:13).

Las organizaciones de la sociedad civil, sin olvidar su heterogeneidad, han llamado la atención, bajo el criterio de que su participación aporta con una mayor legitimidad, tanto por procesos de pluralidad, transparencia y democratización de las decisiones, como también en la búsqueda de mayor efectividad y eficiencia. “Se asume

comúnmente que los actores transnacionales contribuyen a: a) la democratización, y b) mejores resultados del proceso de gobernanza global” (Tallberg y Jönson, 2010: 16).

La caracterización de su nuevo rol también se ha vinculado con el estudio de la sociedad civil mundial y la búsqueda de soluciones a los problemas globales.

Los actores transnacionales se conceptualizan como parte de una sociedad civil global emergente, cuya participación en la construcción de políticas globales guarda la promesa de la democratización de la gobernanza mundial (Tallberg y Jönson, 2010: 16).

En base a las evidencias históricas recientes, continúa vigente la pregunta de cómo se gestiona la tensión entre los efectos de la inequidad de la creación de riqueza del libre mercado y las necesidades sociales<sup>1</sup>. Estas dos fuerzas de tensión se representan en el modelo de Ruggie en la agencia de las empresas privadas, y las organizaciones activistas de la sociedad civil.

Resalta en esta participación, el hecho de que el Estado ya no sea más la institución donde se filtran estas tensiones. Esto no implica, como se explica más adelante, la desaparición del Estado, sino un nuevo rol dentro de este proceso.

No hay quizás evidencia más persuasiva del surgimiento de la sociedad mundial que la habilidad de los actores no estatales, e incluso de los individuos, de participar directamente en los temas globales sin pasar por el Estado (Barnett y Sikkink, 2008: 73)

Tomando en cuenta también el surgimiento de nuevos nacionalismos se modifica asimismo el rol tradicional del Estado-nación y se intensifica “la conciencia de grupo de unidades culturales colectivas con grados diversos de cohesión” (Guibernau, 1998:117). Dentro de esta caracterización de la sociedad civil mundial se enfatiza el rol de las organizaciones no gubernamentales y el activismo internacional. Si, en efecto se busca que la participación de estas organizaciones aporte a la democratización de la gobernanza global, entonces cabe también preguntarse sobre el papel de estos actores y su legitimidad y representatividad frente a grupos sociales más amplios. Resulta

---

<sup>1</sup> En eventos recientes se han producido la manifestación de grupos sociales que han ido ganando visibilidad y apoyo internacional identificados bajo el nombre *Occupy Wall Street* que han mostrado una reciente insatisfacción debido al fracaso de un sistema efectivo de protección social frente a la crisis económica y financiera iniciada en el año 2008. Llama la atención que en esta ocasión este movimiento haya surgido dentro de los países centrales en donde tradicionalmente se había mantenido estable el tejido social frente al modelo económico vigente. Cabe mencionar también que a nivel internacional, regional y local existían ya previamente muchos antecedentes de organizaciones sociales que habían denunciando su inconformidad con este modelo económico liberal. Más información sobre esta movilización se puede obtener en la página: <http://occupywallst.org/>

entonces necesario tomar distancia, para no suponer que estas organizaciones son los únicos espacios de representación, pues incluso los individuos de manera personal pueden cumplir este rol.

Risse menciona el fundamental rol de las organizaciones de la sociedad civil en la construcción de regímenes y en la denuncia de incumplimiento en temas de derechos humanos, lo cual incluso ha sido contrastado en función de un deterioro de la soberanía del Estado (Risse, 2000: 178). Ruggie destaca el papel de las organizaciones de la sociedad civil por su alto nivel de legitimidad y confiabilidad para representar preocupaciones generales de interés común. Esta legitimidad estaría respaldada por la cercanía de estas organizaciones a las necesidades de base de la población, ya que frecuentemente ellas participan en la implementación y operación de la ayuda humanitaria y cooperación; cumplen un rol importante en la generación, profundización e implementación de normas internacionales; actúan en el bloqueo de iniciativas; promueven y denuncian el cumplimiento e incumplimiento de estándares de derechos humanos y ambientales; realizan presión política en organismos internacionales; y exigen transparencia hacia las empresas privadas en el cumplimiento de acciones éticas y responsables con la sociedad (Ruggie, 2003: 105-109). Esta amplia y generosa argumentación del importante rol de las organizaciones de la sociedad civil en el contexto mundial explica la relevancia que asigna Ruggie a la participación de estas organizaciones en el reordenamiento de los sistemas económico y político identificado como liberalismo incrustado.

De la misma forma, Ruggie afirma que las empresas transnacionales serían las principales beneficiarias de un proceso de globalización liberal gracias a las nuevas condiciones de juego logradas mediante acuerdos multilaterales de comercio, acuerdos bilaterales de inversión y procesos de liberalización interna. Paradójicamente estas nuevas condiciones beneficiosas para las empresas privadas no se explican sino mediante la agencia de los Estados como firmantes y garantes de esa nueva estructura económica liberal a través de las instituciones y regímenes multilaterales. Esta nueva responsabilidad ha sido asumida hasta ahora de manera discrecional y voluntaria por las empresas, lo cual se refleja en la escasa existencia de mecanismos reales de regulación. Las empresas que sí lo hacen, lo han asumido esencialmente en respuesta a las presiones de la sociedad civil, de los gobiernos y de las organizaciones internacionales

principalmente a través de mecanismos privados de regulación también conocidos como instituciones privadas de certificación (Ruggie, 2003: 108), las cuales a pesar de estar aumentando todavía son solamente “pequeñas islas de progreso” (Ruggie, 2003:110).

La reducción del poder regulatorio del Estado con la aplicación de políticas neoliberales es cuestionado, por autores tales como Anthony Payne, pues implicaría el desmembramiento de la institucionalidad del Estado, teniendo como consecuencia la incapacidad de regular a las empresas, de velar por el bien común e incluso quedando a merced de la imposición de modelos occidentales.

La ironía del modelo de ‘buena gobernanza’ es que legitima un extensivo intervencionismo occidental para provocar la creación de un Estado limitado, liberal no intervencionista en el mundo no occidental (Payne, 2005: 59).

En esa misma línea Susan Strange señala cómo la fuerza impersonal de los mercados mundiales ha adquirido mayor injerencia que los Estados sobre la sociedad y las economías locales (Strange, 2003: 128). Sin embargo, este cambio no representa la desaparición de los Estados, incluso en algunos contextos se identifica más bien un fortalecimiento de los mismos como lo afirma Michael Mann (2003: 145), lo que implica que la reducción del Estado en el contexto de globalización se perciba como un reordenamiento del rol del Estado antes que su desaparición (Guibernau, 1998: 118). Ruggie explica a través del relacionamiento de las empresas privadas y el Estado, en donde se percibe la necesidad de definir “dónde termina la responsabilidad del sector privado y dónde comienza la responsabilidad del sector público” como una de las muestras de que en este contexto “el sector público lentamente está regresando a escena” (Ruggie, 2003: 110). Para profundizar el papel que están cumpliendo estos actores no estatales y el nuevo rol del Estado, en la próxima sección del presente capítulo, se explora el modelo de la gobernanza como proyecto que busca hallar soluciones a las tensiones generadas por la globalización.

### **Proyectos de gobernanza global y sus brechas**

En la presente investigación se tomará la teoría de la gobernanza global, y en particular los retos que un proyecto de construcción de gobernanza enfrenta, descritos en cinco brechas de gobernanza: conocimiento, normas, políticas, instituciones y cumplimiento (Weiss y Thakur, 2010: 7). Se toma este camino para identificar dentro de estas cinco

categorías el papel de las organizaciones de la sociedad civil, las empresas transnacionales y la Organización de Naciones Unidas a través de la iniciativa del Pacto Mundial. A continuación se expone la teoría de la gobernanza y estas cinco brechas.

Una de las frecuentes explicaciones en el estudio de las relaciones internacionales abarca el ordenamiento global de los Estados en la ausencia de una autoridad superior y el creciente rol de actores no estatales en la distribución del poder internacional. Este debate gana vigencia ante la necesidad de tener mecanismos para llegar a acuerdos con el fin de hacer frente a amenazas no solo entre Estados, sino también entre actores no estatales.

Las perspectivas tradicionales –realista y liberal institucional– han fallado en capturar adecuadamente el vasto incremento en número e influencia, de actores no estatales y las implicaciones de la tecnología en la era de la globalización (Weiss et al., 2004: 340-341).

La fragmentación del poder y su desterritorialización permitiría tener un mayor espacio de participación para nuevos actores privados en un escenario de entendimiento, en el cual las negociaciones no son solo internas sino que se transnacionalizan. Las organizaciones multilaterales particularmente han buscado dar una mayor participación a los nuevos actores internacionales en la búsqueda de mayor efectividad en la búsqueda de soluciones a problemas globales. Alrededor de esta necesidad surge el concepto de gobernanza global que se aborda desde varias perspectivas teóricas.

Es importante distinguir entre dos alcances generales del concepto de gobernanza. El primero se refiere al mejoramiento de la gestión de los Estados mediante el diálogo con actores no estatales, y el segundo, al fortalecimiento de mecanismos de cooperación en un escenario de anarquía entre Estados, es decir ante la ausencia de una autoridad superior. El primero está principalmente relacionado a políticas públicas, con el objetivo funcional de mejorar la gestión de los Estados (Payne, 2005: 62). Por ejemplo, el Banco Mundial ha desarrollado elementos teóricos sobre una buena gobernanza, que incluye la administración del sector público, la rendición de cuentas (*accountability*), el marco legal, la transparencia e información y la participación de la sociedad civil. Bajo esta idea se entiende que la participación democrática de nuevos actores no estatales aporta a crear modelos de gobernanza inclusivos, de la misma forma que la vinculación con la sociedad civil transnacional en mecanismos de veeduría y establecimiento de nuevas reglamentaciones internacionales (Scott, 2010: 62). Este

campo teórico rescata los proyectos de gobernanza como procesos de aprendizaje que promueven alcanzar decisiones consensuadas así como la evolución de los actores que forman parte del proceso (Schutter y Lenoble, 2005: 9).

El segundo alcance del concepto de gobernanza, está relacionado principalmente al estudio de las relaciones internacionales y, en este caso, enfocado a lo que se conoce como gobernanza global. Para el presente trabajo tomamos la definición de Weiss y Thakur, quienes definen la gobernanza global como “la suma de leyes, normas, políticas e instituciones que definen, constituyen y median las relaciones entre ciudadanos, sociedad, mercados y el Estado en la arena internacional” (Weiss y Thakur, 2010: 6). A lo cual agregan que tanto los ciudadanos, las sociedades, los mercados y los Estados dentro de la arena internacional cumplen un doble papel, como sujetos y como objetos del poder público internacional. Es decir agentes que ejercen poder, pero también como sujetos afectados por el mismo (Weiss y Thakur, 2010: 6). Esta definición complementa el concepto clásico desarrollado por Rosenau quien define la gobernanza mundial como el “sistema de reglas en todo nivel de actividad humana – desde la familia hasta las organizaciones internacionales– en la cual la búsqueda de objetivos mediante el ejercicio de control tiene repercusiones transnacionales” (Rosenau, 1995: 13).

Tomando en cuenta lo que implica el ejercicio del poder sin una autoridad superior entonces “implícita o explícitamente, las teorías de las relaciones internacionales son también teorías de gobernanza” (Karns y Mingst, 2004: 35). Esta concepción, sin embargo, pasa por alto que la tendencia global actual tiene características propias distintas a otros contextos internacionales, con un rol más activo en la toma de decisiones de actores no estatales, así como la búsqueda de la democratización de estos procesos, y con un nuevo entendimiento sobre el poder. Abarca, además del Estado, a mecanismos no gubernamentales y funciona como un sistema de reglas que es válido solamente cuando las partes están de acuerdo en ello. En ese sentido, “es un sistema de reglamentación que depende del entendimiento intersubjetivo” (Rosenau, 1992: 4).

Adicionalmente, distinguimos de acuerdo a la clasificación de Anthony Payne, entre proyectos de gobernanza y teorías de gobernanza, para diferenciar entre procesos que se concentran en el valor conceptual de la gobernanza y aquellos procesos que conllevan un valor más transformativo y normativo (Payne, 2005: 56). Considerando que la gobernanza busca resolver precisamente el dilema de dirigir sin una autoridad

superior, la distinción de Payne nos permite identificar que las aproximaciones al tema cumplen en algunos casos un objetivo funcional, y en otros casos objetivos analíticos y teóricos.

Los organismos internacionales, incluida la ONU, tienen la particularidad de buscar mecanismos de gobernanza que les permitan gestionar y efectivizar su trabajo en un ambiente de anarquía, acercándose más a una concepción pragmática. Por ende se explican como proyectos de gobernanza mundial. Adicionalmente, la explicación de Ruggie de que liberalismo incrustado está teniendo alcances globales, se explica como la búsqueda del relacionamiento de las empresas privadas, la sociedad civil, el Estado y las organizaciones internacionales bajo una visión más pragmática. Por tanto, se explica como proyecto de gobernanza para hallar soluciones reales, transformativas y normativas en el comportamiento de estos actores.

Tomando la fragmentación del poder y el creciente rol del sector privado, es inevitable tomar en cuenta el rol del Estado, el cual, en el marco de gobernanza, no desaparece, sino que se ajusta a las nuevas condiciones y escenarios. En el contexto de globalización no es posible afirmar con certeza que el Estado se esté en efecto encogiendo (Mann, 1997: 494 en Payne, 2005: 75). La búsqueda misma de una gobernanza mundial es un proceso que “está dentro de las estructuras del Estado y de las instituciones, contiene a las acciones y políticas estatales, y se basa en la reestructuración del Estado” (Amoore et al, 1997 en Payne, 2005: 75). En un contexto de cambio, el Estado necesitaría adaptarse también, considerando que está inserto en las dinámicas económicas y políticas (Weiss, 1997 citada por Payne, 2005: 16), y probablemente la búsqueda de mayor operatividad como lo afirman las teorías de políticas públicas y una mayor legitimidad y democracia en el proceso de toma de decisiones. Tomando como contexto la globalización económica y el liberalismo incrustado encontramos que estos proyectos de gobernanza en efecto se ajustan a la necesidad de contar con “un nuevo modelo de Estado más pequeño y que funcione más eficientemente” (Williams, 1996 citado en Payne, 2005: 58).

Esta necesidad de consensuar con múltiples actores internacionales se evidencia, también, en la definición de la ONU a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la cual la gobernanza se entiende como el “ejercicio de autoridad política, económica y administrativa para administrar los asuntos estatales en todos los

niveles” (UNCTAD, 2006: 207). Sin embargo, en el plano estrictamente internacional, esta autoridad se ejerce de una manera distinta, pues no escapa del escenario de anarquía donde no existe autoridad superior a los Estados. En este escenario se incluye la relación entre instituciones y la mediación entre los intereses de grupos e individuos, con un fuerte rol estatal. En el marco institucional de la Organización de las Naciones Unidas este concepto está principalmente relacionado con la participación, transparencia, primacía de la ley, efectividad, eficiencia y transparencia (UNCTAD, 2006: 225).

La ONU, al ser el foro más universal, probablemente busque liderar un proceso efectivo de gobernanza de una manera más inclusiva y universalista. Una vez más podemos identificar claramente la pluralidad del concepto de gobernanza que se basa en la participación de actores con identidades e intereses completamente heterogéneos dentro y fuera de los Estados; además del carácter pragmático de su definición. Adicionalmente, en base a estas características, también se explica que este concepto se estudie, frecuentemente, en relación a la democratización de los procesos de toma de decisiones, y en la crítica a la ausencia real de un verdadero proceso democrático tanto a nivel interno como externo.

Identificamos en el análisis liberal de la gobernanza otra causa del creciente interés por la integración de actores no estatales en el hecho de que en los últimos años se han identificado con mayor severidad problemas que rebasan la capacidad de los Estados. “Por ejemplo la migración internacional, el comercio justo y las reglas de inversión, las amenazas internacionales y sobre todo, el cambio climático [...] requieren un sistema de gobernabilidad mundial” (PNUD, 2010: 123). Bajo la premisa de Cox de que el espíritu normativo de las instituciones establece un campo paradigmático por sobre los demás, se podría cuestionar la manera cómo estas normas se convierten en una estructura social, económica y política que mantiene un poder hegemónico (Cox, 1983: 171-172). Al respecto, por ejemplo, encontramos el estudio de Ulrich Brand, quien concluye que el discurso de gobernanza, si bien busca crear alianzas para soluciones mediatas con la adhesión de actores, defiende la globalización capitalista, sin cuestionar las fuerzas neoliberales del modelo de mercado post-fordista y carece de una base que permita proponer una alternativa (Brand, 2005: 171). Estos autores nos permiten



identificar que el proyecto de gobernanza no escapa de ser polémico y cuestionable desde una visión crítica del poder.

Un proyecto de gobernanza global, desde los organismos multilaterales, no se asemeja a la búsqueda de un poder coercitivo global o gobierno mundial, sino a la búsqueda de consensos en un escenario que, incluso con nuevos actores, mantiene como principio la soberanía de los Estados. Adicionalmente, se evidencia que el lograr una buena gobernanza global no deja de ser un proyecto ambicioso e incluso utópico, pero que sin embargo, como modelo teórico nos permite identificar rasgos deseables de consenso para identificar progresos o retrocesos en la búsqueda de soluciones a problemas globales. Para identificar estos procesos se utilizarán las cinco categorías conceptuales definidas como brechas generadas por la globalización, y que se entienden como la separación existente entre la realidad de los problemas globales y la efectiva puesta en práctica de sus posibles soluciones. Las cinco brechas son brechas de conocimiento, de normas, de políticas, de instituciones y de cumplimiento (Weiss y Takur, 2010).

#### *Brechas de conocimiento*

La primera brecha se describe como brecha de conocimiento, que implica la necesidad de generar tanto información, como análisis y aproximaciones teóricas hacia los problemas globales. Frecuentemente, los problemas globales pueden pasar desapercibidos por los actores, si no existe una identificación real de su dimensión y sus consecuencias. Éste es un paso esencial para lograr un mínimo nivel de consenso sobre la naturaleza, causas, gravedad y magnitud de un problema, y sobre sus posibles soluciones (Weiss y Thakur, 2010: 8). Las organizaciones generadoras de conocimiento cumplen un rol muy importante entonces en llenar este vacío de información, reflexión y conocimiento.

Las instituciones de la sociedad civil – tales como universidades, grupos de expertos (think tanks), institutos de investigación, y organizaciones no gubernamentales– ahora más que nunca tienen más probabilidades de cumplir un papel decisivo en llenar las brechas de conocimiento (Weiss y Thakur, 2010: 8)

Estas instituciones pueden cumplir un rol activo en la generación de conocimiento también como comunidades epistémicas, entendidas como instituciones “dedicadas a

definir y modificar valores y el sentido de la acción” (March y Olsen citados en Adler y Haas, 2009: 150). Ellas no se categorizan como actores internacionales hegemónicos que guían a la sociedad en lo político o moral. “Su enfoque es instrumental y su vida se limita al tiempo y al espacio, definidos por el problema y sus soluciones” (Adler y Haas, 2009: 149). Este modelo presenta una epistemología basada en el carácter intersubjetivo de las relaciones internacionales, ya que apunta a la interpretación de los mecanismos utilizados por las personas y las instituciones para representar e interpretar los fenómenos y cómo éstos estructuran la toma de decisiones.

En este mismo sentido, los regímenes, que se detallan más adelante, encajan en un carácter intersubjetivo (Kratowich y Ruggie, 1986: 347). Por tanto la innovación y difusión de ideas a través de comunidades epistémicas resulta relevante. Haggard y Simmons identifican dentro de las teorías cognitivas del cambio de regímenes el papel central del conocimiento y la representación (Haggard y Simmons, 1987: 509-513). “Los regímenes reflejan no solo una configuración del poder, sino también una configuración del propósito social dominante” (Haggard y Simmons, 1987: 510). Dentro del campo cognitivo del análisis de regímenes se establece, entonces, que el “conocimiento y la ideología, incluido el conocimiento generado por el régimen, puede alterar el interés de los actores” (Haggard y Simmons, 1987: 510).

Si bien la generación de conocimiento es esencial para cerrar las brechas de gobernanza, no es suficiente por sí sola y requiere de la complementariedad en el cierre de las demás brechas. Las comunidades epistémicas y su capacidad de innovación, dependen de si sus aportes teóricos son tomados en cuenta o no por los Estados y trasladados a escenarios internacionales. El proceso de cambio o *evolución* producido a través de las comunidades epistémicas, para que tenga algún efecto en las expectativas, principios o prácticas de los actores internacionales, requiere pasar por cuatro pasos principales: innovación, difusión, selección y persistencia (Adler y Haas, 2007: 151). Por ejemplo en el tema de regulación, la generación y difusión de información tendría que convertirse en ideas y propuestas y vincularse a intereses para lograr que la demanda de cambio llegue a ser efectiva (Mattly y Woods, 2009: 21).

La tecnificación de temas provoca la necesidad de acudir a especialistas para la aplicación de políticas públicas. Así por ejemplo, destacan temas como el control de armas nucleares, temas medio ambientales, de derechos humanos, temas técnicos de

comercio, entre otros. Como segundo paso se requiere de la difusión de las innovaciones logradas. Éstas se realizan principalmente por acción intensiva de las comunidades epistémicas en hacer llegar nuevas soluciones a los tomadores de decisiones. Adicionalmente, los autores agregan que la difusión de estas innovaciones en escenarios internacionales hacia equipos de expertos en otros países a menudo ocasiona que se ejerza presión simultánea sobre cada gobierno (Adler y Haas, 2007: 157). A este punto se podría agregar que este nivel de difusión se filtra también a nivel de los organismos internacionales.

### *Brechas normativas*

La segunda brecha de gobernanza se refiere a las cuestiones normativas. Adicional a la generación y difusión de conocimiento sobre un problema global y la búsqueda de posibles soluciones, el siguiente paso esperado sería la construcción de mecanismos normativos de comportamiento. Weiss y Thakur definen a las normas como los patrones de comportamiento más frecuente que entra en concordancia con un sistema de valores. Bajo la premisa de que existen brechas normativas que permiten la existencia de problemas globales, el camino para cerrar esas brechas implicaría el propender hacia la consolidación de nuevos patrones de comportamiento. Las brechas normativas pueden ser cerradas tanto por resoluciones y declaraciones (*soft law*) o como convenciones y tratados (*hard law*) por lo cual el marco multilateral de la ONU serviría como “un foro eficiente para el procesamiento de normas, o estándares de comportamiento en leyes o reglas de comportamiento” (Weiss y Thakur, 2010: 10). Sin embargo, en este punto cabe identificar que la existencia de convenciones, tratados, resoluciones o declaraciones no se traduce inmediatamente en patrones de comportamiento. Esta limitación se ampliará en la descripción de la brecha de cumplimiento. El papel de las organizaciones de la sociedad civil destaca por la identificación y denuncia de las brechas normativas, como se evidencia en los casos de generación de normas para denunciar genocidios, el campo del derecho humanitario, y las campañas para eliminación de minas antipersonales (Weiss y Thakur, 2010: 12).

Las normas como patrones de comportamiento esperados en base a principios y valores se explican también con la formación de regímenes internacionales en temas específicos. Kratochwil y Ruggie los definen como “acuerdos entre Estados para

coordinar sus expectativas y organizar aspectos del comportamiento internacional en asuntos específicos” (Kratowil y Ruggie, 1986: 347). Por su parte, Krasner indica que los regímenes son un:

Conjunto implícitos o explícitos de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen en ciertas áreas específicas de las relaciones internacionales (Krasner, 2007: 3).

Krasner conceptualiza como principios a las creencias de causa, hecho y de integridad moral; a las normas, como estándares de comportamiento en términos de derechos y obligaciones; a las reglas como indicaciones o prohibiciones de acción; y a los procedimientos de toma de decisiones, como prácticas imperantes para la toma y puesta en práctica de decisiones (Krasner, 2007: 3). Keohane y Nye definen a los regímenes como acuerdos gubernamentales en temas específicos mediante los cuales los gobiernos “regulan y controlan las relaciones transnacionales e interestatales” mediante la creación y aceptación de normas, procedimientos o instituciones (Keohane y Nye, 1988: 18). Según estas definiciones, nos encontramos con un régimen internacional cuando encontramos que los Estados actúan en base a principios, normas, reglas y procedimientos en temas específicos, lo cual explica las brechas normativas en cuanto a principios y normas y las brechas de políticas y de institucionalidad y cumplimiento, que se explican más adelante, en cuanto a reglas, y procedimientos. Los regímenes pueden ser funcionales a la construcción del proyecto de gobernanza en función de que pueden aportar a la institucionalidad al “regularizar expectativas de partes específicas de la vida internacional” (Haggard y Simmons, 1987: 494), destacando la importancia de los regímenes con la construcción de un proyecto de gobernanza global.

### *Brechas de políticas*

La tercera brecha de gobernanza se define como brechas de políticas. Se entiende como políticas al “grupo interconectado de principios y metas, y programas consensuados de acción para implementar esos principios y alcanzar esas metas” (Weiss y Thakur, 2010: 12). Bajo esta definición podemos identificar la importancia del cierre de las brechas de conocimiento, que brindan la información relevante para que se puedan construir, mejorar, ampliar o cambiar los objetivos, y los mecanismos para implementarlos. Se

identifica también una cercanía con la descripción de brechas normativas en que ambos se refieren al comportamiento esperado de los actores.

Mientras las normas se han entendido como patrones de comportamiento en función de principios, las políticas describen la manera operativa de actuar en cumplimiento de esos principios y para alcanzar objetivos específicos. Es decir, si bien están relacionados cercanamente con las normas, alcanzan un nivel más operativo. Por esta razón, una política lleva implícita necesariamente agencia y propósito (Weiss y Thakur, 2010: 13). Para el estudio de las brechas de políticas Weiss y Thakur proponen como elemento clave la identificación de los actores que intervienen en la elaboración e implementación de las políticas, así como el nivel en el cual se desarrollan (Weiss y Thakur, 2010: 14-15).

A pesar de la importancia del trabajo y la intencionalidad de las organizaciones internacionales para la formulación e implementación de políticas Weiss y Thakur aclaran la relevancia de la acción del Estado, pues indican que a pesar de que las causas y las dimensiones de los problemas actuales son en muchos casos globales, la autoridad para implementar políticas orientadas a la solución de esos objetivos permanece en los Estados (Weiss y Thakur, 2010: 15), quienes aplican políticas tanto a nivel interno como a nivel externo.

Adicionalmente, los organismos multilaterales cumplen también un rol en el proceso de elaboración y puesta en práctica de políticas. En la ONU serían el Consejo de Seguridad y la Asamblea General los dos órganos principales que actúan como elaboradores de políticas. Sin embargo, estas instancias y las decisiones orientadas a la formación de políticas y agendas de trabajo se construyen también a partir de las decisiones y orientaciones de los países miembros. Los autores sostiene que la ONU interviene en la elaboración de políticas principalmente mediante resoluciones que serían el equivalente a declaraciones de políticas, pues indican los principios y objetivos y señalan el camino a seguir (Weiss y Thakur, 2010: 15). Un ejemplo de ello, los Objetivos de Desarrollo del Milenio que plantean para sus agencias y demás agentes de cooperación, las prioridades, los objetivos y sus principios sobre el camino hacia el desarrollo.

En este sentido, para que las organizaciones de la sociedad civil, puedan ejercer influencia en la aplicación de políticas y ayudar a cerrar sus posibles brechas hacia la

gobernanza mundial, podrían identificar su relación con los Estados, y con organismos multilaterales. La selección de políticas, sería un paso crítico en donde se podría identificar una lucha política interna y externa. A pesar del buen papel que pueda realizar una comunidad epistémica en la innovación y búsqueda de soluciones, éstas pueden no ser seleccionadas por aquellos que toman las decisiones.

Los actores encargados de tomar decisiones políticas facilitan la entrada de algunas comunidades epistémicas a través de canales más típicamente políticos mientras crean barreras para la entrada de otros (Adler y Haas, 2007: 161).

La participación de la sociedad civil puede abrir nuevas puertas de negociación para la introducción de temas nuevos con legitimidad. Finalmente, solamente algunas de las innovaciones introducidas al sistema se convertirán en nueva “ortodoxia”, la cual se alcanza a través de la persistencia de las políticas. El cambio, una vez que llega a validarse, no da marcha atrás (Adler y Haas, 2007: 161). Principalmente la consolidación depende del grado de éxito en la aplicación de políticas y del consenso que genere tanto por parte interna de la comunidad epistémica como por parte de los actores que implementen estas nuevas prácticas o se basen en estos nuevos principios (Adler, y Haas, 2007: 163-164).

### *Brechas institucionales*

La cuarta brecha de gobernanza pone en evidencia la falta de institucionalidad. Una vez que existe información, conocimiento y consenso sobre un tema, y se cuenta con normas y políticas para hacerla frente, sería necesario contar con la estructura operativa para poner en práctica esas acciones. Estas brechas se evidencian tanto por la falta de instituciones formales cuanto por la ausencia de regímenes, recordando que conocemos como regímenes al “conjunto de normas, principios, reglas y procedimientos manifiestos tanto implícitamente como explícitamente en el cual convergen los intereses de los actores en temas internacionales específicos” (Krasner, 2007: 3). Entonces el análisis de las brechas de gobernanza institucional se refiere al análisis de las capacidades institucionales de las instituciones internacionales, al análisis de regímenes en temas específicos, y la formación y evolución de ambos.

Una de las explicaciones sobre la relevancia de las instituciones se relaciona con el aseguramiento de bienes públicos globales. Estos bienes públicos se caracterizan por ser

aquellos bienes que no son transables y que son de uso público. Sin embargo, el uso excesivo de estos bienes públicos puede generar graves conflictos, tales como el deterioro del medio ambiente. Por tanto una de las principales justificaciones de instituciones internacionales sólidas y efectivas pasa por la necesidad de asegurar el acceso a bienes públicos globales no transables y la regulación de su uso. Además de ello, las organizaciones tienen la ventaja de ofrecer un foro pluralista donde se pueden implementar soluciones técnicas para temas específicos, lo que facilitaría la implementación de políticas. (Weiss y Thakur, 2010: 17).

Una de las primeras formas de identificar las brechas de institucionalidad es la completa ausencia de instituciones globales o regímenes para temas específicos, por lo cual no llegan a implementarse soluciones a los problemas identificados. Otra debilidad que muestra una brecha de institucionalidad puede ser la ausencia de actores claves, tales como el protocolo de Kyoto, y la Organización Mundial de Comercio antes de la entrada de China (Weiss y Thakur, 2010: 17). Finalmente, una frecuente debilidad de las instituciones puede deberse, simplemente, a la falta de suficiente financiamiento.

Para describir las fortalezas o debilidades de un régimen se puede contrastar sus dimensiones de variación y cambio: fuerza, forma organizacional, alcance y modo de asignación de recursos (Haggard y Simmons, 1987: 496-498). La primera característica de fuerza, nos permite evaluar la fortaleza del régimen en función del cumplimiento de sus principios y normas. La segunda característica evalúa el grado de institucionalidad del régimen, que puede estar reflejado por mecanismos de solución de controversias, mecanismos de información y vigilancia, e incluso estructuras burocráticas de funcionamiento. El tercer aspecto se refiere al grado de amplitud del régimen, es decir la cantidad de temas que cubre, tomando en cuenta que por definición un régimen abarca solo una parte de las relaciones internacionales. Por tanto, un régimen que abarca un amplio abanico de temas no significa necesariamente un régimen más fuerte. Finalmente la cuarta característica implica si el régimen está más orientado hacia una versión más liberal abriendo camino a las iniciativas privadas o si se ejerce de una manera más centralizada en el Estado (Haggard y Simmons, 1987: 496-498).

Los regímenes marcan una serie de expectativas de comportamiento o reglas de juego para temas específicos, las cuales pueden modificarse o consolidarse de acuerdo al cumplimiento o abandono por parte de sus actores. Krasner indica que un cambio en

las reglas y los procedimientos de toma de decisiones provoca un cambio interno dentro del régimen, pero un cambio en los principios y en las normas implica un cambio del régimen por completo (Krasner, 2007: 5). Krasner plantea también la posibilidad del debilitamiento de los regímenes que se manifiesta cuando las reglas y los procedimientos de toma de decisiones se vuelven incongruentes e inconsistentes con los principios y normas (Krasner, 2007: 6).

### *Brechas de cumplimiento*

La quinta brecha se refiere a la brecha de cumplimiento, y es en donde se evidencia finalmente si un problema global identificado puede ser o no abordado de manera efectiva. En esta quinta brecha se pone en evidencia la principal debilidad de un sistema de gobernanza. En ausencia de una autoridad superior surge la cuestión de cómo asegurar que los Estados y otros actores internacionales cumplan los principios, normas y políticas, y qué sanción se puede aplicar para aquellos que no lo cumplan.

En este sentido se cuestiona la importancia y el rol de los regímenes, e incluso de los organismos internacionales alrededor de la visión realista de intereses nacionales, en donde el Estado participa de estas instituciones en función específica y única de alcanzar sus intereses. Cabe preguntarse cómo identificar si el comportamiento de los Estados obedece al cumplimiento de reglas y normas, o a sus intereses nacionales (Haggard y Simmons, 1987: 494). Una de las principales razones de ser de los regímenes es ayudar a los Estados a obtener algún tipo de beneficio adicional al bienestar o a su seguridad (Hasenclever et al., 2000: 3).

En el caso de la globalización económica, existe también cierto consenso en que es necesario algún tipo de regulación, ya que esto permite dar sostenibilidad al sistema. Martínez indica al respecto que son necesarias las regulaciones económicas y sociales, las cuales son además inseparables (Martínez, 2000: 326). Keohane resalta que “si los regímenes no existieran, por seguro tendrían que ser inventados” (Keohane, 2007: 39), principalmente debido al estímulo que tienen los actores de coordinar su comportamiento, ya sea explícita o implícitamente, para alcanzar más rápido y de manera más efectiva sus propios objetivos. Krasner, por su parte, ofrece en las relaciones causales de la existencia e importancia de los regímenes tres posibles explicaciones, una visión estructural, una estructural modificada, y una grociana. Las



dos primeras tienen categorías de análisis similares y se basan en una visión realista enfocada al interés solitario de los Estados. En el primer modelo, la importancia del régimen es marginal pues está completamente supeditado al interés del Estado con mayor poder real. El segundo modelo, en cambio, indica la posibilidad de régimen pero bajo condiciones muy específicas, donde también adquieren un peso principal los intereses estatales. Finalmente en la visión denominada grociana, el mercado considerado como régimen necesita estar *incrustado* en las condiciones sociales para poder legitimar su funcionamiento y, bajo esta premisa, existe una mutua relación de tipo agencia y estructura, en la cual los comportamientos frecuentes dan paso a la formación de regímenes, a la vez que, los regímenes legitiman los comportamientos frecuentes de los actores sociales (Krasner, 2007:9).

En la brecha de cumplimiento vamos a tomar como punto de análisis los mecanismos de regulación, los cuales pueden tener distintos niveles de formalidad. Los regímenes tratarían de explicar mecanismos que estimulan y desincentivan ciertos comportamientos generando mayor predictibilidad y orden (Weiss y Thakur, 2010: 30). Esta ausencia de autoridad entra en tensión con el principio de soberanía de los Estados, en tanto solo ellos mismos pueden trazar sus límites de acción en base a principios, normas y políticas. Sin embargo, existen nuevos actores internacionales como las empresas multinacionales, que por sus alcances requieren de mecanismos de regulación más complejos que las regulaciones nacionales. Si bien los Estados siguen cumpliendo un rol importante, no son los únicos actores para cerrar esta brecha, pues también actores por parte de la sociedad civil y los organismos internacionales aportan con ideas, monitoreo y seguimiento claves (Weiss y Thakur, 2010: 21).

Por otro lado, es relevante reconocer que más regulación no se traduce necesariamente en mejor gobernanza global o mayor efectividad en la solución a problemas globales. Los mecanismos regulatorios pueden estar restringidos y limitados también por intereses particulares poniendo en desventaja los intereses públicos. Mattli y Woods describen cuatro tipos de regulación de acuerdo a la oferta y demanda de mecanismos regulatorios. Los cuatro tipos de regulación son 1) regulación capturada pura, 2) regulación capturada de facto, 3) regulación capturada pero con concesiones y compromisos, 4) regulación de intereses comunes. Estas cuatro posibilidades se producen según el nivel de oferta institucional y demanda social. Cuando la regulación

se da mediante mecanismos o foros poco accesibles, menos participativos, menos inclusivos y menos transparentes, se habla de una oferta institucional baja, mientras que una oferta institucional alta se caracteriza por procesos completos, amplios y transparentes de regulación y con mayor participación de actores diversos. En cuanto a la demanda, se refiere al nivel de presión que ejerce la sociedad para exigir regulación. Naturalmente, las organizaciones de la sociedad civil cumplen en este modelo un papel central. Si la demanda social de regulación es baja y el nivel de institucionalidad es bajo, se produce una regulación capturada pura, que implica que los actores más poderosos adaptan la regulación a sus propios intereses. Cuando la demanda social es baja, y el nivel de institucionalidad es mayor, se produce el tipo de regulación capturada de facto, en la cual a pesar de que existieran mecanismos más amplios de regulación al no existir presión social, siguen siendo los actores más poderosos quienes modifican o mantienen las reglas de regulación bajo los límites de sus propios intereses. Cuando existe una amplia y sostenida demanda social por regulación, junto a un escenario de limitada oferta institucional se produce el tipo de regulación capturada pero con concesiones y compromisos, según la cual si bien los intereses de los actores más poderosos siguen primando, se pueden lograr concesiones y compromisos por la presión de nuevos grupos de interés. Finalmente, cuando existe una amplia y sostenida demanda social junto a una oferta institucional amplia, transparente y diversa, se produce un sistema de regulación de intereses comunes en el cual se respeta por el igual los intereses de todos (Mattli y Woods, 2009: 12-21).

## **Conclusiones**

En este capítulo describimos la teoría del liberalismo incrustado de Ruggie para plantear la premisa de la necesidad de llegar a un acuerdo global que permita balancear las presiones sociales causadas por la globalización y la apertura de mercados, para darle sostenibilidad al sistema. La globalización, que no implica solamente un proceso económico y comercial, da una mayor visibilidad a los actores no estatales. En este escenario se ha cuestionado el nuevo rol y alcance del Estado, y de los nuevos actores internacionales como organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas y organismos internacionales. Ante la presencia de presiones sociales y medio ambientales se plantea el reto de generar consensos entre actores para dar solución a

problemas que se caracterizan por ser transnacionales. Entre ellos podemos mencionar las tensiones globales por temas de agotamiento de recursos, y presiones sociales por las condiciones laborales. Se propone como camino deseable para enfrentar estos retos, generar mecanismos de gobernanza global que aporten mayor estabilidad y orden a la relación entre actores, en un sistema de ausencia de autoridad superior al Estado.

Adicionalmente categorizamos el regreso del Estado en la búsqueda de un modelo de gobernanza más democrático. Identificamos cómo se relacionan las comunidades epistémicas como creadoras de innovación, en prácticas y normas teniendo incidencia en cerrar las brechas de gobernanza. Se expone un marco conceptual para analizar el aporte a la gobernanza mundial del Pacto Mundial. En este sentido, contemplamos que la propuesta de Ruggie nos induce a pensar que la autorregulación privada se constituye en lo que este autor contempla como la proyección del liberalismo incrustado hacia un escenario mundial. Para ello, se explica el modelo de gobernanza mundial como propuesta para mediar la acción de nuevos actores internacionales en la búsqueda de soluciones a problemas transfronterizos.

Se ha argumentado que si bien el proyecto de gobernanza mundial es ambicioso, nos brinda un marco de referencia sobre los posibles caminos para dar solución a problemas globales. Hemos apuntado que mejorar las condiciones de una gobernanza mundial ha sido identificado en cinco brechas: de conocimientos, de normas, de políticas, de instituciones, y de cumplimiento. Dentro de esta misma descripción se ha tomado elementos de los regímenes. Considerando las premisas de los regímenes, se explica entonces la propuesta de Ruggie del liberalismo incrustado en la cual se expone el funcionamiento económico y social que justificaría el nuevo rol de las empresas privadas y las organizaciones sociales en la búsqueda del equilibrio entre el crecimiento económico y la compensación social.

### **CAPÍTULO III**

## **PACTO MUNDIAL: PROYECTO DE GOBERNANZA**

En este capítulo se presenta una descripción del Pacto Global en base a sus características como un proyecto de gobernanza impulsado desde la Organización de Naciones Unidas. Esta iniciativa, que busca integrar las acciones de empresas privadas, se inscribe dentro de un modelo económico de mercado en donde las empresas, junto a otros actores sociales, empiezan a cumplir un rol importante frente a la solución de problemas transnacionales y globales. Esta idea forma parte de un nuevo modelo de gestión de empresas conocido como “responsabilidad social empresarial” o “responsabilidad corporativa”. Como se ampliará en este capítulo, el Pacto se enmarca en la búsqueda de soluciones a la necesidad de reforzar el cumplimiento de derechos humanos, el cumplimiento de derechos laborales, la protección del medio ambiente y combatir la corrupción (United Nations Global Compact, s/f, f).

El Pacto Mundial pretende cerrar algunas de las brechas dentro de la gobernanza mundial. Para ello tomamos el concepto de gobernanza, tal como se describe en el capítulo anterior (Weiss y Thakur, 2010: 32-33). En este sentido, la globalización al promover la liberalización de los mercados internacionales, promueve un tipo de brecha que deja fuera del control de los Estados los comportamientos de empresas transnacionales. Frente a esto, la ONU plantea como proyecto de gobernanza la iniciativa voluntaria del Pacto Mundial. A través de este proyecto y mediante la interacción de actores se crean regímenes entendidos como “instituciones sociales donde convergen los intereses de los actores en áreas específicas de las relaciones internacionales” (Ruggie, 1982: 380). En este capítulo se abordan de manera general estas áreas en base a la constitución y trabajo del Pacto Mundial. Estas mismas brechas se podrían analizar en niveles más específicos enfocados en los cuatro pilares del pacto: derechos humanos, laborales, protección del medio ambiente y combate a la corrupción.

### **Orígenes del Pacto Mundial**

El primer antecedente de la formación del Pacto Mundial se registra a finales del siglo pasado con la declaración del entonces Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan. La comunicación realizada el 31 de enero de 1999 en Davos, Suiza, agrupa los principios generales de lo que posteriormente se conocerá como la iniciativa del Pacto

Mundial. Entre las características relevantes de esta declaración se destacan la invitación de adhesión a nuevos actores internacionales, la visión de que la globalización económica es un proceso inevitable, la necesidad de contar con valores comunes en el comercio internacional, y la revaloración del multilateralismo como mecanismo para cooperar en función de objetivos universales (Annan, 1999).

Desde el inicio de la construcción del Pacto Mundial se planteó la invitación y exhortación específica, además a los actores estatales, a la participación de nuevos actores no estatales, dentro de un contexto de liberalización de mercados. Kofi Annan argumenta que a fin de mantener y proteger el sistema multilateral de comercio y los mercados mundiales se requiere de las decisiones de gobiernos, corporaciones, organizaciones no gubernamentales y organizacionales internacionales. Se resaltó además la importancia de las empresas privadas para alcanzar los objetivos de la ONU debido a sus conocimientos y recursos (Annan, 1999).

Teniendo como escenario el Foro Económico Mundial de Davos, Kofi Annan exhortó a los principales líderes económicos a formar parte de un pacto mundial de valores y principios comunes<sup>2</sup> (Annan, 1999). El objetivo de este pacto sería lo que Kofi Annan denominó “la construcción de un mercado mundial con rostro humano” (Annan, 1999). El discurso de Annan, además, denuncia la posibilidad de que sin este pacto el mercado mundial degenerare en un sistema donde se tomen decisiones exclusivamente pensando en el corto plazo y en la rentabilidad, ignorando las consecuencias sociales, tales como el hambre y la miseria de un tercio de la población mundial. Esta situación, además, pondría en riesgo el régimen multilateral de comercio, al promover el surgimiento de nuevos proteccionismos, populismos, nacionalismos, además del fanatismo y terrorismo como respuestas equívocas a los problemas de inequidad generados por un mercado desequilibrado (Annan, 1999).

Para evitar estos conflictos y dar una respuesta acertada ante los conflictos causados por el libre comercio, Annan propuso defender el régimen multilateral de comercio, promoviendo que el mercado estaría incrustado en una red de valores comunes. Esta red de valores comunes estaría basada en los derechos humanos, los derechos laborales y los principios de protección ambiental. Annan asevera que los

---

<sup>2</sup> El texto del discurso original en inglés expresa: “global compact of shared values and principles”, de ahí que el Pacto Mundial en inglés se conoce como Global Compact.

posibles impactos generados alrededor del deterioro de la situación de estos tres temas podrían incrementar la vulnerabilidad del régimen de comercio y un mercado global abierto, al poner en riesgo el equilibrio social y la sostenibilidad ambiental. Posteriormente, en el año 2004 se agregó a los tres temas pilares, un cuarto tema: la prevención de la corrupción (Fall y Zahran, 2010: 3).

La propuesta de Annan ofrece, entonces, dos caminos complementarios frente a este escenario. Uno que consiste en que las empresas privadas y otros actores no gubernamentales presionen a los Estados para que aumenten la capacidad y la autoridad de los organismos multilaterales para ejercer un rol regulatorio más efectivo. Este camino además sería impulsado a través de políticas internacionales en un sistema multilateral. El segundo camino, complementario al primero, es la invitación formal del Secretario General de las Naciones Unidas a las empresas privadas para que promuevan estos valores universales en sus prácticas cotidianas. Esto incluye prácticas coherentes con estos principios tanto dentro de cada empresa como con sus proveedores y grupos de interés, incluso en aquellos países en donde no existirían todavía las normativas locales que los obligaran a hacerlo. Por ejemplo, si una empresa se encuentra operando en un país en el cual no existe normativa que prohíba el trabajo infantil, que la empresa decida, de todas maneras, establecer políticas internas que cumplan las normas universales recogidas en los instrumentos internacionales de la OIT. Para ello, dentro de la propuesta del Pacto se mencionó que la Organización de Naciones Unidas actuaría como asesora, promotora, y mediadora que serviría de vínculo entre actores, tanto para lograr soluciones específicas como también para incidir en la política internacional, manteniendo un ambiente favorable para el libre comercio. Esta propuesta, junto al impulso y liderazgo de Kofi Annan, dio paso a la creación de la Oficina del Pacto Mundial adscrito a la Secretaría General de Naciones Unidas.

### **Institucionalidad: Creación y funciones del pacto**

Poco tiempo después de que Annan hiciera pública esta invitación, en el año 2000, se creó la oficina del Pacto Mundial para poner en operación la iniciativa. Esta oficina desde el inicio se caracterizó por una operación pragmática que se ha ganado el reconocimiento y legitimidad de la Asamblea General a raíz de sus logros. A pesar de no contar con una descripción o un mandato de creación regular de parte de la

Asamblea General, ha sido mencionada en varias resoluciones guiando su trabajo. Si bien existen otros foros donde se han apuntalado iniciativas privadas similares en función del comportamiento ético y el aporte social de las empresas, el Pacto Mundial se identificó desde el inicio como un aporte pragmático a la ausencia de institucionalidad que integra un amplio número de actores. A diferencia de otros foros de responsabilidad social, el Pacto Mundial es una ambiciosa empresa liderada por un organismo multilateral. Otros foros liderados desde la sociedad civil representan en mayor parte sectores específicos, mientras que el Pacto Mundial se creó con un objetivo amplio de asociación entre lo público y lo privado, y que se enmarca dentro de un contexto esencialmente multilateral (Gregoratti, 2010: 206).

No existió un mandato oficial por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas que describiera de manera explícita las operaciones del Pacto Mundial, y sus funciones no están publicadas en ningún boletín específico de la Asamblea General como se acostumbra hacer con otras oficinas de la ONU. A pesar de ello, la Oficina del Pacto Mundial ha estado en funcionamiento y en intensa actividad desde el año 2000 (Fall y Zahran, 2010: 4-5). Lo más cercano a un mandato explícito por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas se recoge en seis resoluciones publicadas entre diciembre de 2000 y diciembre de 2009, en las cuales se menciona como tema de importancia el camino hacia alianzas globales. En el año 2007 la Asamblea General publica lo que se considera una renovación al mandato de la oficina del Pacto Mundial. Aunque este documento carece de una descripción explícita de las funciones de la oficina del Pacto Mundial, se la reconoce como una “alianza público-privada innovadora que permite promover los valores de Naciones Unidas y prácticas empresariales responsables” (Fall y Zahran, 2010: 5), a lo cual se añade que se anima a continuar el trabajo de la oficina del Pacto Mundial para “continuar compartiendo lecciones aprendidas y experiencias positivas a través de las alianzas” (Fall y Zahran, 2010: 5).

Adicionalmente, a estas declaraciones recogidas por Fall y Zahran, se menciona, una vez más al Pacto Mundial en la resolución de la Asamblea General A/RES/66/447 con fecha 7 de diciembre de 2011, en donde tampoco se ha previsto la necesidad de especificar las funciones del Pacto Mundial, pero que es amplio en brindar legitimidad a su oficina y respaldar su importancia como gestor clave en la generación de alianzas y

la promoción de normas y principios de responsabilidad y sustentabilidad (United Nations General Assembly, 2011).

La descripción más detallada y específica del Pacto Mundial y sus funciones se encuentra en los documentos comunicativos propios. La oficina del Pacto Mundial entró en operación el año 2000 adjunta a la oficina de la Secretaría General. Su información oficial indica que el Pacto Mundial es una “plataforma encargada de liderar el desarrollo, la implementación, y la divulgación de prácticas y políticas empresariales sustentables y responsables” (UN Global Compact Office, 2011: 2). La oficina del Pacto Mundial además tiene como objetivos complementarios incorporar los diez principios pilares, (que se detallan más adelante) en las actividades empresariales a nivel global, y llevar a cabo acciones que apoyen los objetivos de desarrollo de la ONU, esencialmente los Objetivos de Desarrollo del Milenio (UN Global Compact Office, 2011: 2). Esta descripción, a su vez, se complementa con la información oficial en su página electrónica en la que se describe al pacto como una “iniciativa voluntaria para promover el desarrollo sustentable y la ciudadanía corporativa, basada en principios universalmente aceptados”. Además de ser una “plataforma de aprendizaje y de intercambio de experiencias y una red de empresas y otras partes interesadas” (United Nations Global Compact, 2010: 5).

Una de las estrategias de promoción y adhesión a nuevos actores se realiza con la creación y consolidación de redes locales del Pacto Mundial (United Nations Global Compact, s/f). Las redes locales están integradas por empresas participantes que se agrupan por países, con el objetivo de crear alianzas. Estas alianzas facilitan el trabajo diario de promoción a la adhesión de nuevos miembros y la aplicación de los principios del Pacto Mundial en sus países. Su trabajo permite llevar los principios y objetivos del pacto adaptados a contextos culturales locales. Las redes locales tienen una reunión anual donde se agrupan las representaciones de todos los países participantes. El propósito principal de estas reuniones es fortalecer la red internacional, compartir las experiencias y prácticas en la difusión de la responsabilidad social, adoptar recomendaciones por parte de la oficina central del Pacto Mundial y hallar nuevos mecanismos que aumenten la efectividad de las redes.

Actualmente, se cuenta con redes locales del Pacto Mundial en 97 países, de los cuales Costa Rica, Montenegro, Trinidad y Tobago, Uganda, Uruguay, Zimbabwe y



Ecuador fueron creadas recientemente. Más de la mitad de las empresas que forman parte del pacto, participan de alguna manera de las redes locales (Hall, 2011: 37), lo que indica el interés de fortalecer las redes locales y continuar actuando mediante estos mecanismos descentralizados. Las empresas que más participan de las redes locales son las empresas más grandes con un 70% de ellas participando en las redes. Además son las empresas más grandes las que frecuentemente asumen el liderazgo de la red (Hall, 2011: 37).

Finalmente, es relevante mencionar un importante grupo de actores que forman parte indispensable del Pacto Mundial y son aquéllos que brindan el financiamiento que permite su funcionamiento. Si bien es una oficina adscrita a la Secretaria General de Naciones Unidas sus fondos provienen de contribuciones voluntarias de gobiernos de países donantes a un fondo fiduciario de la ONU y de las contribuciones de empresas privadas a la Fundación del Pacto Mundial. La Fundación del Pacto Mundial es una organización de derecho privado sin fines de lucro creado en 2006 para apoyar el financiamiento del Pacto Mundial. Esta organización levanta fondos provenientes de empresas privadas y cumple con los objetivos de crear conciencia sobre el papel del Pacto y su importancia, profundizar el involucramiento de las empresas adscritas y asistir en la implementación de alianzas (Global Compact Foundation, s/f).

En el 2010, más de 4 millones de dólares fueron el aporte de gobiernos, y un poco más de 3 millones y medio el aporte de más de 810 empresas y organizaciones privadas. Los gobiernos de los países que aportaron a este fondo en orden de aportes en el 2010 fueron Suiza, Dinamarca, Suecia, España, Noruega, Alemania, Finlandia, Francia, Reino Unido, Italia, Colombia, Corea y China. (Hall, 2011: 44). La ausencia en el financiamiento por parte de Estados Unidos coincide, además, con la observación de que muy pocas de las más grandes corporaciones de este país se habían adherido al Pacto hasta 2004 (Williams, 2004: 755). Al final de la década se percibe cierto avance en esta participación. El informe del 2010 muestra que, para este año, Estados Unidos ocupa ya el tercer puesto por número de participantes después de España y Francia. En América Latina, los países con el mayor número de empresas adheridas al pacto son Brasil en el cuarto lugar, Colombia en el sexto, Argentina en el séptimo y México en el lugar dieciocho. Por regiones, la mayor parte de empresas participantes provienen de

Europa, seguidas por América Latina, Asia, África y finalmente América del Norte (Hall, 2011: 11).

El aporte a la institucionalidad para una mejor gobernanza mundial no se identifica solamente en la creación de la oficina del Pacto Mundial, sino también en la promoción de desarrollo institucional en los temas que maneja (derechos humanos, laborales, protección medio ambiental y combate a la corrupción), con el fomento a la creación de regímenes específicos. Para dar un ejemplo, en el 2002 se creó el programa Growing Sustainable Business Initiative, anclado al Pacto Mundial como una de los regímenes que se han generado para la implementación de proyecto mediante alianzas público-privadas (Gregoratti, 2010: 204). Otro ejemplo del aporte a la institucionalización tenemos en las redes de promoción y adhesión a nuevos actores mediante la creación y consolidación de redes locales del Pacto Mundial (United Nations Global Compact, s/f, d). La difusión y promoción de estas alianzas y redes toma como base mecanismos de gestión empresarial asociados al concepto de responsabilidad empresarial.

### **Conocimiento: Responsabilidad social empresarial**

El Pacto Mundial estaría aportando también a la generación y difusión de conocimiento sobre la ética empresarial y la relación entre los cuatro temas pilares del Pacto y las operaciones de las empresas mediante la generación de conocimiento y nuevas prácticas de gestión. El Pacto Mundial utiliza tanto el término responsabilidad corporativa como sustentabilidad corporativa para referirse a este tema. El concepto amplio del Pacto Mundial se basa en diez principios universales que se establecen como el estándar mínimo de comportamiento ético de las empresas. Es decir la responsabilidad corporativa se entiende como la creación de valor a largo plazo en términos financieros, sociales, medio ambientales y éticos (Hall, 2011: 10).

Para entender mejor lo que se conoce como responsabilidad social empresarial, vamos a revisar, además, el punto de vista de varias organizaciones que trabajan el tema además de una definición teórica desde la academia. Tomando en cuenta que el concepto de “responsabilidad social” va tomando distintos matices de acuerdo a la región en la cual se aplica, es interesante revisar tanto los conceptos de organizaciones mundiales como de organizaciones regionales (Visser, 2008: 475). Mientras la mayor

parte de textos sobre responsabilidad social en países industrializados se encuentran asociados a temas de ética empresarial y protección del medio ambiente, en países en vías de desarrollo adquiere una mayor importancia el papel social, económico y político que cumplen las empresas como aporte al desarrollo de la sociedad, además de existir una remanente tradición filantrópica asociada al desarrollo comunitario (Visser, 2008: 475).

Encontramos desde la perspectiva académica una definición específica de lo que implica la responsabilidad social específicamente en los países en vías de desarrollo. De acuerdo a Visser la responsabilidad social agrupa:

Las distintas vías formales e informales con las cuales las empresas hacen una contribución para mejorar la gobernanza y las condiciones sociales, éticas, laborales y medio ambientales de los países en desarrollo en donde operan, siendo sensibles a los contextos religiosos, históricos y culturales (Visser, 2008: 473).

La iniciativa del Pacto Mundial no es el único foro en el cual las empresas privadas están invitadas a formarse dentro del esquema de gestión conocido como responsabilidad social. Otros foros internacionales son el Global Reporting Initiative, la red de RSE de las Américas Forum Empresa, el Instituto Ethos de Brasil, además de su promoción y difusión por parte de organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo a través del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). A menudo estos foros e iniciativas se han alineado de alguna manera también con la iniciativa del Pacto Mundial, lo que a su vez confirma la importancia pilar de esta iniciativa dentro del contexto de la responsabilidad social empresarial.

Para detallar el concepto de “responsabilidad social empresarial” tomamos también las palabras de Forum Empresa, una de las redes más importantes que lidera la promoción del tema en el continente americano, para conocer el punto de vista de la empresa privada. Esta red indica que la RSE es una “forma de hacer negocios, en la que la empresa gestiona sus operaciones en forma sostenible en lo económico, social y ambiental” (Forum Empresa, 2009), lo que implica tomar en cuenta no solo el interés de los accionistas sino también de empleados, la comunidad, los proveedores, los clientes, y el medio ambiente. Dentro de una línea similar encontramos a la organización Global Reporting Initiative. Esta organización ha adquirido una amplia difusión con la creación

de estándares de reportes en el tema de responsabilidad social, al promover que las empresas informen periódicamente sobre las políticas de sostenibilidad que implementan. Para esta organización la meta es la promoción de una economía global sustentable, en la cual las empresas consideran la obtención de ganancia a largo plazo, combinada con el cuidado ambiental y la justicia social (Global Reporting Initiative, s/f).

Otra definición interesante la encontramos en la Organization for Standardization (ISO), que es una red de institutos de estandarización que funciona como organización sin fines de lucro. ISO ha desarrollado también una guía amplia en responsabilidad social conocida como ISO 26.000, buscando integrar distintas iniciativas sobre el tema y brindar una herramienta que pueda ser aplicada por todo tipo de organizaciones. A diferencia de otros instrumentos desarrollados por esta organización, la guía ISO 26.000 de Responsabilidad Social es un guía con recomendaciones voluntarias y no es certificable. Esto corresponde a un alineamiento con el carácter voluntario y discrecional de las prácticas de responsabilidad social, similares a las aplicadas en otros foros y organizaciones incluido el Pacto Global. La ISO señala la creciente demanda por parte de la sociedad hacia las organizaciones, exigiendo que sus operaciones sean responsables. Indica que los negocios, para ser sustentables, deben proveer productos y servicios que satisfagan al consumidor, sin poner en riesgo el medio ambiente y operando de una manera responsable con la sociedad. Esta tendencia liderada también desde el mundo empresarial se traduce en prácticas empresariales con credibilidad que prevengan la contabilidad fraudulenta y la explotación laboral. Según esta organización, la presión por parte de la sociedad al exigir este tipo de comportamiento llega desde distintos actores entre los cuales se encuentran los consumidores, los clientes, los gobiernos, las asociaciones y el público en general, como se explica en la descripción general de su guía ISO 26.000 (ISO, s/f).

### **Principios del Pacto Mundial**

La gobernanza también se manifiesta en función de la necesidad de cooperación en un escenario en el cual los Estados individualmente no pueden dar solución efectiva a problemas globales. Annan, en su discurso de invitación en el foro de Davos, agrupó estos problemas globales en los tres pilares iniciales de derechos humanos y laborales y

la protección del medio ambiente. En esta exposición se asevera que la liberalización de mercados por la globalización económica genera presión sobre los recursos medioambientales y tensión ante las inequidades sociales, a lo cual es necesario dar una solución multilateral en consenso con actores gubernamentales y también privados (Annan, 1999). El caso específico de la globalización parecería incrementar la vulnerabilidad frente a estos factores sociales y de recursos naturales, por lo que se proponen las alianzas público-privadas como mecanismos para reducir el riesgo. “Los países capitalistas más grandes tienen la capacidad interna e institucional de protegerse de estos desequilibrios. Sin embargo el resto del mundo permanece vulnerable” (Kell y Ruggie, 1999: 102). Esta misma vulnerabilidad afecta a más de un Estado cuando se analizan las consecuencias del deterioro ambiental y las presiones sociales causadas por el hambre, la pobreza y la inequidad.

En el discurso inicial de Kofi Annan, donde se establecen los principios del Pacto, se incluyen tres pilares principales de lo que se propondrá como principios universales mínimos para la dar mayor sostenibilidad y equidad al modelo económico (Annan, 1999). Como se indicó anteriormente, adicional a los tres, se agregó en el 2004 el tema de combate a la corrupción. Así en la actualidad, el Pacto Mundial incluye cuatro temas que se traducen en diez principios fundamentales. La invitación del Pacto Mundial es comprometer a las empresas a implementar prácticas y políticas alineadas a al cumplimiento de estos principios:

<b>Principios del Pacto Mundial</b>
<b>Derechos Humanos:</b>
<b>Principio 1:</b> Las Empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos fundamentales reconocidos universalmente, dentro de su ámbito de influencia.
<b>Principio 2:</b> Las Empresas deben asegurarse de que sus empresas (sic) no son cómplices de la vulneración de derechos humanos.
<b>Estándares Laborales:</b>
<b>Principio 3:</b> Las empresas deben apoyar la libertad de Asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.
<b>Principio 4:</b> Las Empresas deben apoyar la eliminación de toda forma de trabajo forzoso o realizado bajo coacción

<b>Principio 5:</b> Las Empresas deben apoyar la erradicación del trabajo infantil.
<b>Principio 6:</b> Las Empresas deben apoyar la abolición de las prácticas de discriminación en el empleo y ocupación.
<b>Medio Ambiente:</b>
<b>Principio 7:</b> Las Empresas deberán mantener un enfoque preventivo que favorezca el medio ambiente.
<b>Principio 8:</b> Las empresas deben fomentar las iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental.
<b>Principio 9:</b> Las Empresas deben favorecer el desarrollo y la difusión de las tecnologías respetuosas con el medio ambiente
<b>Anticorrupción:</b>
<b>Principio 10:</b> Las Empresas deben trabajar en contra de la corrupción en todas sus formas, incluidas la extorsión y el soborno

**Fuente:** (United Nations Global Compact, s/f, f).

Estos cuatro temas toman los principios de los instrumentos internacionales siguientes: La Declaración Universal de los Derechos Humanos, La Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, los principios de Río sobre medio ambiente y desarrollo, y la convención de la ONU contra la corrupción (United Nations Global Compact, s/f, f).

Según se describe en su reporte anual del 2010, el Pacto Mundial ha trabajado intensamente en captar la atención y la participación de una gran cantidad de empresas y organizaciones. De hecho, uno de los éxitos del Pacto Mundial es ser en la actualidad la iniciativa de sustentabilidad o responsabilidad corporativa que mayor número de organizaciones convoca. Actualmente el Pacto cuenta con más de 8.000 organizaciones, de las cuales 6.000 corresponden a empresas privadas y 2.000 a grupos de interés de 140 países (Hall, 2011: 10). Si bien estas cifras son impresionantes en referencia a los proyectos de sustentabilidad y responsabilidad, el mismo informe de esta oficina reconoce que el impacto de este gran grupo de empresas resulta mínimo al ser comparado con cifras globales. Se calcula que existen actualmente más de 77.000 empresas multinacionales en el mundo. El informe del 2011 reconoce que “a pesar de los numerosos desarrollos positivos e innovaciones logradas por las empresas, la responsabilidad corporativa no ha penetrado todavía en la mayoría de compañías alrededor del mundo” (Hall, 2011: 12). Adicionalmente, de todas las empresas que

forman parte del Pacto Global, tres cuartos considera que se encuentra en un nivel inicial en cuanto a la implementación de prácticas de responsabilidad o sustentabilidad corporativa (Hall, 2011: 12). Adicionalmente, se presenta sus limitaciones sobre su incidencia en temas de interés público como se expone en el capítulo siguiente.

Las propuestas relativas a los proyectos de gobernanza se caracterizan también por la vinculación amplia de actores estatales y no estatales en una escala que puede ser nacional como internacional. La participación de varios actores se explica tanto por las principales teorías de gobernanza relativas a políticas públicas como a las teorías de ordenamiento internacional en ausencia de autoridad superior (Weiss y Thakur, 2010: 29-31).

Estas políticas, sobre todo al inicio del Pacto, eran vistas con cierta incredulidad por parte de un importante número de empresas. En el 2004, se denunciaba la baja participación de las empresas de Estados Unidos en el Pacto Mundial (Williams, 2004: 755). A pesar de que este país ha liderado muchos de los recursos y materiales generados en el tema y que cuenta con centros de investigación que han desarrollado la ética empresarial, se señalan como posibles causas de la baja participación de empresas de los Estados Unidos cuatro áreas polémicas: 1) la rendición de cuentas que muestre que la economía de la globalización realmente ayuda a los pobres, 2) rendición de cuentas en donde se muestre que la retórica de las empresas empata con las prácticas de las empresas, 3) rendición de cuentas sobre el sistema de precios y otras medidas diseñadas para ayudar a los más pobres, y 4) rendición de cuentas en tema de derechos humanos (Williams, 2004: 755).

En el caso específico del Pacto Mundial encontramos que, como proyecto de gobernanza, éste invita la participación de empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos e instituciones multilaterales; aunque resalta que su principal orientación sea hacia la invitación a empresas privadas como actores clave gracias a su *know-how* o conocimientos y sus recursos (Annan, 1999).

### **Políticas: Rendición de cuentas**

Si bien el Pacto Mundial no camina hacia la consolidación de acuerdos jurídicamente vinculantes con las empresas, espera al menos incrustar en el mercado una serie de prácticas y políticas en función de los principios universales centrales. Bajo los

principios descritos arriba, el Pacto Mundial espera generar en todos los organismos públicos y privados la conciencia de la transparencia en la gestión y promover la práctica de la rendición de cuentas. Para ello se ha apoyado en distintas herramientas. Las empresas, al adherirse al pacto, adquieren el compromiso de presentar un informe anual conocido bajo el nombre de COP (Communication on Progress) que tiene por objetivo señalar los avances que la empresa va logrando en implementar los diez principios de la iniciativa en su operación diaria. La presentación del COP tiene como objetivos principales: incrementar la transparencia y rendición de cuenta de los participantes, estimular el avance continuo y el aprendizaje, salvaguardar la integridad del Pacto Mundial de Naciones Unidas y apoyar la construcción de una base de información referencial con prácticas corporativas que permitan el dialogo y el aprendizaje (United Nations Global Compact, s/f, d).

Otra herramienta desarrollada y presentada públicamente en el año 2010, es conocida como Modelo del Liderazgo en la Sostenibilidad Corporativa (Blueprint for Corporate Sustainability Leadership) (United Nations Global Compact, 2010). En este instrumento se presenta un esquema guía para las empresas que quieren proyectarse como líderes en sus sectores mediante las prácticas de responsabilidad social. Este modelo refleja lo que se espera por parte del Pacto Global de las empresas para alcanzar los objetivos de la propuesta. Está compuesto por tres dimensiones: la implementación de los diez principios básicos, apoyar metas de desarrollo de la ONU y comprometerse con el Pacto Mundial. Adicionalmente a estos tres elementos, se requiere el compromiso y liderazgo de los ejecutivos, la adopción y supervisión de las juntas directivas, la inclusión de los grupos de interés en el dialogo de la empresa, y la transparencia y rendición de cuentas (United Nations Global Compact, 2010: 5).

La amplitud del Pacto, sin embargo, dificulta estimar la efectividad del mismo, ya que, no existe un mecanismo absoluto para medir el cumplimiento de los participantes. La información de los COP es generada desde las mismas empresas y no siempre puede ser verificada de manera imparcial por otros actores. El Pacto solicita a los adherentes la presentación de información dentro de los doce primeros meses de haberse inscrito en el pacto, y la presentación de información al menos una vez cada año. Si una empresa no presenta esta información por dos años consecutivos, puede ser expulsada del pacto. Con fecha primero de enero de 2011, un total de 2.048 empresas



fueron expulsadas del Pacto Global lo cual representa el 24% de las empresas adherentes. Este alto índice muestra la realidad, de que en la práctica existe una gran cantidad de empresas, incluso entre las que se han adherido al Pacto, que no cumplen un rol activo en la promoción y aplicación de políticas de responsabilidad o sustentabilidad como anhela esta iniciativa (United Nations Global Compact, s/f, d).

### **Normas: Consolidación de regímenes**

El hecho de que la Organización de Naciones Unidas invite a las empresas a adherirse voluntariamente al cumplimiento de estos principios nos plantea la pregunta sobre el papel regulatorio de los Estados. Tradicionalmente, los estados han sido los actores centrales en la formulación de principios descritos en estas convenciones y quienes acarrear la responsabilidad cumplirlos y hacerlos cumplir. Sin embargo, esta iniciativa de la ONU pone en evidencia una realidad incómoda: la incapacidad de los Estados de exigir el real cumplimiento de estos principios por parte de actores privados, particularmente de empresas transnacionales.

Este fenómeno, en función de la liberalización del mercado ha dejado un espacio amplio de acción a las empresas privadas con la ausencia de una autoridad superior.

La causa principal del conflicto entre los negocios y los derechos humanos está en las brechas de gobernanza creadas por la globalización – entre el alcance y el impacto de los actores y las fuerzas económicas, y la capacidad de las sociedades de gestionar sus consecuencias. Estas brechas brindan un ambiente permisivo para todo tipo de actos erróneos por parte de las compañías, sin que exista una adecuada sanción o reparación (Ruggie, 2010: 519).

En este sentido, el proyecto del Pacto Mundial se inserta como una propuesta desde la Organización de Naciones Unidas que apunta a cerrar las brechas de gobernanza creadas por el ordenamiento económico en un escenario de globalización. Ruggie señala que estas brechas están marcadas por la incapacidad de las sociedades de gestionar las consecuencias de las acciones de los actores económicos (Ruggie, 2010: 519). Como se describe más adelante, este proyecto no tiene la intención de crear un gobierno mundial o transnacional que pueda hacer cumplir estas sanciones o reparaciones, sino la búsqueda de mecanismos de gobernanza que permitan el cumplimiento de normas y valores comunes aún en un escenario de anarquía y con rol vigente de los Estados como reguladores. En este sentido, es relevante identificar cómo la promoción de adhesión al

Pacto Mundial se realiza también a los organismos gubernamentales nacionales y locales. Si bien el Pacto no cumple con el papel normativo, se estimula a que este papel vaya siendo asumido por los Estados.

El Pacto es ambicioso en la cantidad de temas que se relacionan con los cuatro pilares descritos en sus diez principios. En este sentido, el objetivo del Pacto es consolidar el cumplimiento de instrumentos internacionales, y la consolidación de un régimen de responsabilidad social empresarial con los principios éticos y de rendición de cuentas. En cuanto a los derechos humanos, el Pacto indica que continúa siendo un reto para las empresas vincular sus actividades y operaciones con un cuerpo legal que ha estado tradicionalmente asociado a los Estados. Frecuentemente, las empresas desconocen cómo evitar ser cómplices de violaciones de derechos y dónde se establece el límite de responsabilidad (United Nations Global Compact, s/f, e). Para citar un ejemplo, las empresas podrían ser cómplices de violación de derechos, al incluir entre sus proveedores a empresas que mantengan trabajo infantil o condiciones de esclavitud. En cuanto al cumplimiento de derechos laborales, se encuentra que este frecuentemente es un tema de tensión para las empresas.

El Pacto entre sus principios establece, por ejemplo, la obligatoriedad de permitir la libre asociación de sus trabajadores. De igual manera en este sentido resulta esencial para la creación de normas, incluir mecanismo de diálogo y consenso con organismos de control locales (United Nations Global Compact, s/f, c). En el tema de protección del medio ambiente, basado en la declaración de Río sobre desarrollo y medio ambiente, se pretende promover prácticas de menor impacto ambiental. Entre los complejos retos que se manejan, se incluyen el cambio climático, la contaminación del agua, la pérdida de biodiversidad y pérdida de ecosistemas, manejo de la basura, contaminación del aire, deforestación y degradación de los suelos. De acuerdo al Pacto Mundial las empresas cumplen un papel indispensable en la aplicación de prácticas responsables con el medio ambiente. Sin embargo, una vez más, es clave el papel que puedan jugar los gobiernos locales en crear normativas consensuadas y aplicables en cada una de las industrias. Si existe la presión económica del estímulo a la inversión a través de políticas regulatorias menos estrictas, los países se ven tentados a disminuir las regulaciones para fomentar el crecimiento mediante inversión privada. El Pacto Mundial, en este sentido apela a trabajar con las empresas en la identificación de

oportunidades de negocios que a la vez promueven prácticas responsables con el medio ambiente (United Nations Global Compact, s/f, b). De todos modos, se continúa identificando como esencial el papel regulatorio estatal.

### **Cumplimiento: Participación no vinculante**

El Pacto Global se autodefine como una iniciativa voluntaria en el tema de la promoción de prácticas sustentables y responsables por parte de las organizaciones privadas. En este sentido, la teoría de gobernanza nos permite explicar su carácter intersubjetivo y las prácticas y políticas que promueve. Recordemos que la gobernanza, según la define Rosenau, abarca tanto organizaciones gubernamentales como organizaciones privadas y de la sociedad civil, cuyos sistemas normativos se basan tanto en la reglamentación expresa, como en el entendimiento intersubjetivo de las partes, en el cual el sistema de reglas funciona cuando son aceptadas por la mayoría que participa de ellas (Rosenau, 1992: 4).

Esta iniciativa defiende su propuesta como un foro de aprendizaje y de difusión de buenas prácticas en el cual las empresas pueden aportar implementando cambios puntuales en sus operaciones e influyendo en las operaciones de sus grupos de interés. Sus principios de adhesión son la rendición de cuentas, la transparencia y el interés propio de las empresas, lo que implica que las empresas participantes ofrecen libremente información certera sobre su funcionamiento, sin desviarse de sus intereses legítimos de lucro, pero manteniendo una escala de principios universales. Esta esencial característica del Pacto probablemente sea una de las razones por las cuales ha sido bien acogida por un numeroso grupo de empresas; sin embargo, es también uno de los puntos en los cuales más frecuentemente es cuestionado. Se ha cuestionado su papel con las empresas por este componente discrecional, ya que, se dice, prioriza el interés de las empresas. A este fenómeno se le ha dado el nombre de *blue-wash*, que es el término utilizado por los críticos al Pacto Mundial para sugerir que empresas que necesitan limpiar su imagen, se cubren de la imagen *azul* de la Organización de Naciones Unidas (Weiss y Thakur, 2010: 172).

Una de las características principales del Pacto Mundial es el pragmatismo y la voluntad de adaptabilidad a las circunstancias reales presentadas en la búsqueda de sus objetivos. Dentro de la categorización de gobernanza de Payne ubicamos al Pacto

Mundial como parte de un Proyecto de gobernanza global, entre otras razones, debido a que siguiendo una visión liberal del comercio, busca soluciones tangibles a problemas reales. El objetivo de estos proyectos de gobernanza no es “describir el mundo, sino cambiarlo” (Payne, 2005: 56). Esto nos plantea la intencionalidad del proyecto de gobernanza en función de dar soluciones operativas a problemas globales. Sin embargo, cabe tomar esta idea con cierta mesura considerando que el carácter operativo del Pacto Global implica limitaciones, en tanto, esta idea de “cambiar el mundo”, no implica un proyecto que busque cambiar las estructuras de poder<sup>3</sup>.

Existe dentro del proyecto de gobernanza una priorización al tema de agencia por sobre la estructura, al que también se le cuestiona el tener una visión simple de poder (Payne, 2005: 68-69). Este tema, en el caso del Pacto Global, se evidencia en el hecho de que mediante la gobernanza se busca dar soluciones y alternativas a problemas generados por procesos de globalización. Como vimos anteriormente, desde sus inicios, el Pacto Global buscó posicionarse como un foro en el cual las empresas son las principales invitadas, por lo cual se basa en una ontología económica liberal.

Para el autor Ruggie, parte importante del debate gira entonces en relación a si las empresas transnacionales deberían ser consideradas sujetos del derecho internacional, o si por otra parte, el tema regulatorio hacia estas empresas podría estar basado en consensos entre Estados. El Pacto adquiere relevancia mientras no exista una ley internacional o efectiva que regule a las más de 77.000 empresas transnacionales y sus proveedores; ya que, el Pacto aparentemente es estratégico para la creación de estándares o “leyes suaves” que aporten a la gobernanza económica mundial (Ruggie, 2007: 819).

La oficina del Pacto Mundial en respuesta a estas inquietudes ha publicado el documento “The Importance of Voluntarism” disponible en su página electrónica, el cual fue preparado por la consultora Latham y Watkins. En este documento se explican las razones por las cuales la oficina del Pacto Mundial considera importante continuar con adhesiones voluntarias, en lugar de crear mecanismos regulatorios dentro de esta iniciativa (Latham y Watkins, 2008).

En este documento se menciona que “las iniciativas voluntarias desempeñan un rol esencial en alentar a las empresas a adoptar políticas de responsabilidad empresarial

---

<sup>3</sup> Críticas sobre el modelo de gobernanza se pueden encontrar en Ulrich Brand (2005)

y ética empresarial” (Latham y Watkins, 2008: 1). Una de las razones es estimular a que las empresas excedan sus obligaciones tradicionales, las cuales son la base mínima de comportamiento ético, y se adhieran a valores y principios universales incluso si éstos van más allá de las obligaciones legales locales. Este punto por ejemplo, pone en evidencia, una vez más, la existencia de una brecha de gobernanza en la ausencia de regulación internacional para las empresas transnacionales, y además la característica anárquica que estaría adoptando un mercado mundial sin regulación, para estos nuevos actores internacionales.

Por otra parte, este documento aclara que el rol del Pacto Global no es remplazar a través de prácticas voluntarias la regulación por otros medios a las empresas transnacionales. Este documento reconoce que “las iniciativas voluntarias –que por definición no son jurídicamente vinculantes– nunca deberían ser un sustituto de regulaciones efectivas” (Latham y Watkins, 2008: 1). En el Estado actual del funcionamiento global, la propuesta del Pacto Mundial convoca a un mayor número de actores a un proceso de consolidación y difusión de los principios universales establecidos por el pacto, lo cual ayuda a brindar una mayor confianza a los mercados y las economías, mientras se vigila el funcionamiento de mecanismo más inclusivos. Adicionalmente se asevera que este mecanismo permitirá estimular el liderazgo de las empresas como un mecanismo de diferenciación frente a sus competidores, estableciendo nuevos estándares de comportamiento en las empresas.

En este documento resalta, además, la intención de convertirse en un mecanismo de aprendizaje que permita encontrar soluciones específicas a problemas específicos, “el reto es llevar la responsabilidad corporativa de la teoría abstracta a cambios en el mundo real” (Latham y Watkins, 2008: 3). De acuerdo con el documento, la mayor movilidad y flexibilidad que la voluntariedad brinda sería una herramienta para facilitar el diálogo entre actores. Esto permitiría hallar soluciones más sostenibles en el tiempo, ya que son fruto de consenso entre partes reduciendo la fricción tradicional, tales como la presión entre empresarios y trabajadores. Adicionalmente, siendo una red amplia de aprendizaje, se espera que las buenas prácticas iniciadas por alguna industria o negocio puedan ser fácilmente replicadas dentro de la misma red.

Las redes locales lideran la realización de eventos para la promoción y sensibilización sobre el tema de los principios de gestión empresarial del pacto, proveer

apoyo y asesoramiento a las empresas que están empezando a implementar políticas de responsabilidad social, realizando eventos de diálogo con grupos de interés sobre temas locales prioritarios, llevando a cabo proyectos específicos de acción conjunta apoyando causas locales identificadas dentro de la red local, apoyando en la difusión y reconocimiento de las empresas que se destaquen en la implementación de las prácticas de responsabilidad social local (United Nations Global Compact, s/f). Si bien las empresas que lideran las redes locales en consenso con los demás participantes establecen las prioridades sobre las actividades a realizarse dentro de la red, puede suceder que las mismas empresas que lideran estos espacios sean aquéllas que por mejor desempeño merezcan ser reconocidas por la red local.

Este tipo de conflicto de intereses es una de las razones a sus cuestionamientos, que califican al Pacto Mundial como un escenario cómodo para las empresas privadas que utilizan estos mecanismos para promover sus intereses particulares. Al margen de estos cuestionamientos, el informe de las redes locales muestra que existen, en efecto, actividades que estimulan la participación y el diálogo con otros actores. En el próximo capítulo centraremos la atención en la participación de organizaciones de la sociedad civil y el activismo transnacional para identificar si estas redes y el pacto brindan un escenario en donde se pueden consensuar temas prioritarios para las agendas de estas organizaciones sociales. Esta iniciativa, al igual que la ONU, no parece mirar al proyecto de gobernanza global como un proceso de formación de un gobierno mundial, y que requerirá de otros mecanismos, sean ellos estatales o multilaterales, si se quiere llevar el tema de la responsabilidad y sustentabilidad corporativa a niveles regulatorios para las empresas.

## **Conclusiones**

En el presente capítulo se hace una presentación del Pacto Mundial y su relación con la teoría de la gobernanza. Específicamente se ha tomado esta iniciativa de la Organización de Naciones Unidas como parte de un proyecto de gobernanza global en donde se busca integrar a actores no estatales para acercar soluciones a problemas que trascienden los límites territoriales de los Estados, relacionados al cumplimiento de derechos, protección del medio ambiente y combate a la corrupción. Se ha revisado que dentro de los principios establecidos por esta iniciativa se busca crear un consenso entre

las empresas privadas sobre un mínimo indispensable de comportamiento ético y responsable con el medio ambiente y la sociedad, específicamente en los temas de derechos humanos, derechos laborales, erradicación de la corrupción y protección del medio ambiente.

También hemos identificado algunas características importantes del Pacto Mundial, como por ejemplo su auto-definición como una red de aprendizaje y de difusión en la cual se promocionan los avances en temas de prácticas de responsabilidad social. Esta descripción se sitúa dentro de un contexto general de liberalización económica. La iniciativa del pacto presupone que la mayor participación de actores privados, la creación y difusión de nuevos estándares de comportamiento industrial y comercial y el fortalecimiento de las organizaciones multilaterales permitirá reducir las brechas de gobernanza global.

## **CAPÍTULO IV EL USO INDUSTRIAL DEL AMIANTO**

En este capítulo se presenta las tensiones generadas alrededor del uso industrial del amianto, caracterizándolo como uno de los varios temas que generan tensión entre distintos actores internacionales. Una vez presentado, en el primer capítulo, de manera general el escenario de globalización, en el cual las interacciones cada vez más intensivas y extensivas en términos de intercambio comercial, y la interacción social a raíz del uso de tecnologías de información y comunicación, y sus implicaciones en la relación entre actores que van más allá de los límites estatales; presentamos uno de los casos en donde esta interacción ha levantado la atención de actores sociales, estatales y multinacionales ante la necesidad de tener algún tipo de regulación.

Bajo este escenario nos apoyaremos en la aproximación teórica de la gobernanza para la regulación y el consenso en temas de repercusión internacional. Recordemos que el Pacto Mundial es un proyecto que aspira a lograr una mejor aplicación de sus diez principios basados en acuerdos internacionales de derechos humanos y ambientales, incluyendo a empresas privadas, sociedad civil y Estados en la búsqueda de brindar soluciones pragmáticas a problemas reales. Este proyecto por tanto lo vamos a describir dentro de la teoría de la gobernanza, y tomaremos como ejemplo la utilización del asbesto para identificar sus características. Posteriormente se profundizará el análisis del Pacto Mundial y sus posibles aplicaciones para reducir las brechas identificadas en el caso del amianto.

En este capítulo se describe las razones por las cuales se podría considerar el tema del uso industrial del asbesto como un tema de carácter internacional, y por qué se vuelve necesario un dialogo entre partes que están más allá de las fronteras de un solo país. De manera general, los actores que tienen un mayor protagonismo en este escenario son las empresas privadas nacionales y multinacionales, organizaciones de la sociedad civil, particularmente asociaciones relacionadas a trabajadores expuestos a este mineral, organismos multilaterales y Estados.

### **Asbesto blanco y la necesidad de gobernanza**

El asbesto, conocido también como amianto, es una sustancia mineral utilizada en varias ramas de la industria. El tipo de asbesto más conocido por su utilización industrial es el



amianto blanco conocido también como crisotilo. En la presente investigación se utilizará los términos asbesto, amianto o crisotilo para referirnos al mismo mineral. El asbesto de tipo crisotilo es el más utilizado en la industria actualmente. Los otros tipos de asbesto se utilizan en un porcentaje mucho menor, y tienen un nivel de prohibición más alto y en mas países del mundo que el asbesto de tipo crisotilo (Secretaría del Convenio de Rotterdam, 2006).

El asbesto es un mineral que tiene la característica de ser fibroso, lo que permite una gran flexibilidad en las aplicaciones que se pueden obtener de su utilización industrial en la elaboración de materiales. Sin embargo, esta misma característica, adicional a su gran resistencia, es una de las causas de su alta peligrosidad en su utilización. Se caracteriza por ser resistente a las altas temperaturas, resistente a la corrosión química y tener propiedades para aislar el sonido (LaDou, 2004: 285).

Según sus características se divide al asbesto en dos grandes grupos: serpetina y anfíboles (LaDou, 2004: 285). El asbesto serpentina se diferencia del grupo de asbestos anfíboles por tener sus microfibras con formas curvas, mientras las anfíboles tienen sus fibras de formas rectas. Dentro del grupo de asbesto serpentina se encuentra el asbesto crisotilo, mientras que dentro del grupo anfíboles encontramos a los tipos conocidos como asbestos amosita, crocidolita, tremolita, antofilita y actinolita (LaDou, 2004: 285). De estos grupos los que son más conocidos, por su utilización comercial, han sido nombrados por su color, y corresponde a los tipos: amosita o asbesto café, crocidolita o asbesto azul, y crisotilo o asbesto blanco (LaDou, 2004: 285).

Si bien este material era conocido por el hombre desde la antigüedad, es partir de la revolución industrial que su uso se extiende a una gran diversidad de productos y mercados. Se calcula que este material ha sido extraído y utilizado por el hombre por alrededor de 2.500 años. Existen también registros de su utilización en la antigua Grecia, quienes incluso ya llegaron a identificar su peligrosidad (Mallinder, 2011: 37). Sus características de fibras flexibles y de alta resistencia al fuego, a la fricción, y a productos químicos, lo volvieron en un elemento muy demandado para las nuevas exigencias de la industria. Entre los bienes en los cuales se empezó a utilizar este material, a partir de la revolución industrial, se incluyen calderas industriales, recipientes para sistemas de calefacción, tubos de cemento, componentes de transmisión de motores, sistemas de freno y de embrague, techos, papel, textiles resistentes al fuego,

canales de aislamiento térmico, paneles de protección contra el fuego, planchas de vinilo, pisos, tuberías, entre otros (Gergelová et al, 2006: 97-99). Una de los sectores productivos que más se conoce por la utilización de este material se relaciona a las planchas de fibro-cemento, que mezcla un tipo de asbesto con cemento para crear planchas delgadas de alta resistencia (Eternit, 2012).

Estas características han provocado una masiva utilización del mineral llegando a una explotación aproximada de 30 millones de toneladas de asbesto durante el siglo pasado. Se calcula que este material estaría presente en el mercado en más de 3.000 productos (Ladou, 2004: 285). Hasta finales del siglo XX el asbesto tipo crisotilo o asbesto blanco es el de mayor importancia comercial, y representa el 90% del asbesto utilizado a nivel global (Smith y Wright, 1996: 252) (Wünsch et al., 2001).

Existen registros de su peligrosidad, incluso desde el tiempo del antigua Grecia, en donde se utilizaba en la vestimenta de esclavos que debían trabajar cerca del fuego. Se cuenta con evidencias que indican que los antiguos griegos identificaron que los esclavos que utilizaban este material desarrollaban una extraña enfermedad en los pulmones (Mallinder, 2011: 37). Considerando que su utilización fue menos intensiva durante los siglos de la edad media, se explica que en la época más reciente recién a partir de la década de los treinta del siglo XX, se publicaron los primeros estudios científicos relacionando varios tipos de cáncer con la exposición al asbesto. Estos estudios tuvieron difusión local principalmente en los países en donde fueron publicados. Sin embargo, tuvieron que pasar varias décadas, hasta la década de los 70s del siglo pasado, para que se empiece a implementar regulaciones en el uso industrial de este elemento (Gergelová et al, 2006: 97).

Este mineral que está formado por fibras muy pequeñas afecta al organismo cuando entra en el mismo por vía respiratoria o por el tracto digestivo. La inhalación de aire contaminado por fibras de asbesto suelen afectar los sistemas respiratorios, inmunológicos, cardiovasculares y gastrointestinales. La ingesta de alimentos que han sido contaminados por la presencia en el ambiente de fibras de este mineral provocarían también afectaciones digestivas (Gergelová et al, 2006: 98-99). Otros tipos de enfermedad descritos incluyen bronquitis crónica, fibrosis pulmonar y cáncer broncogenético. Incluso, esta sustancia ha dado nombre a la asbestosis, enfermedad

fibrótica progresiva que afecta a los pulmones de las personas expuestas a fibras de asbesto (García-López y Barrera-Rodríguez, 2000: 512) (Ladou, 2004: 285).

Los estudios médicos iniciados en la década de los treinta del siglo XX, vincularon a la exposición a este mineral con el tipo de cáncer de pulmón conocido como mesotelioma (Mallinder, 2011: 37). Por un lado, la mesotelioma es una de varias afectaciones asociadas a la exposición al asbesto, y por otro lado existen estudios que indican que la exposición al asbesto no sería la única causa que provoca este tipo de cáncer. Como ocurre en el estudio científico de varios tipos distintos de cáncer, la mayoría de resultados indica que las causas de su morbilidad son varias y muchas veces difíciles de identificar con absoluta certeza (García-López y Barrera-Rodríguez, 2000: 512).

La mayor parte de enfermedad descritas anteriormente se caracterizan por mostrar síntomas años después de la exposición al asbesto, adicionalmente existe una mayor prevalencia de la enfermedad en las personas que han estado expuestas de manera constante al mineral, tales como trabajadores de las industrias o minas de asbesto. Por esta razón la discusión en torno a este tema esta frecuentemente asociado al tema de salud ocupacional.

En el mundo hay unos 125 millones de personas expuestas al asbesto en el lugar de trabajo. Según los cálculos más recientes de la OMS, la exposición laboral causa más de 107.000 muertes anuales por cáncer de pulmón relacionado con el asbesto, mesotelioma y asbestosis. Se calcula que un tercio de las muertes por cáncer de origen laboral son causadas por el asbesto (OMS, 2010)

En base a estas desastrosas consecuencias han aparecido desde hace varias décadas y en varios países del mundo organizaciones de la sociedad civil en protesta por el uso del amianto o asbesto. A fin de describir de manera más específica las características de este tema se dará mayor atención a la industria brasilera y las organizaciones de la sociedad civil de Brasil sobre el uso del amianto. En el tema destaca por ejemplo, la participación constante de la activista brasileña Fernanda Gianassi quien lideró la formación de la organización ABREA, siglas de *Associação Brasileira dos Expostos ao Amianto*, quien es un referente por su lucha en contra del uso del asbesto tanto en Brasil como en escenarios internacionales. Gianassi ha sido también destacada en promover una campaña internacional abogando por su prohibición total a nivel global. Dentro de

su causa activista ha denunciado la presión de intereses de empresas francesas y canadienses (Salerno, 2006: 944).

Este tema ha sido y continúa siendo punto de discusión y de debate en muchos países del mundo, tanto desarrollados como en vías de desarrollo. Por esta razón, se tomarán también varios ejemplos específicos de este tema en otros países, considerando que tanto intereses económicos, como intereses sociales trascienden las fronteras nacionales. Las evidencias mencionadas y los casos, principalmente de trabajadores que habían estado expuestos al material de manera constante, provocaron que se hayan empezado a levantar voces de protesta ante su masiva utilización. Sin embargo, a pesar de estas preocupaciones y su consecuente prohibición en varios países del mundo, su utilización no ha cesado por completo, y solamente algunas industrias han buscado remplazar el material por otros menos nocivos.

Una vez que se ha identificado que existe un conflicto entre las empresas que continúan utilizando este material y los grupos de la sociedad civil que exigen la total prohibición de su utilización a raíz de las consecuencias en la salud de las persona, es preciso describir las razones por las cuales sería recomendable abordar este tema desde un marco internacional y no solamente dentro de las legislaciones nacionales. Por un lado resulta interesante identificar el funcionamiento de las empresas multinacionales, en un escenario de globalización, en el cual, la prohibición en un lugar del mundo no impide a estas empresas continuar utilizando el asbesto en otros países en donde su uso todavía no ha sido prohibido.

Hoy en día existen controles mucho más estrictos con estos conocidos cancerígenos en el ambiente de trabajo en los países desarrollados. Sin embargo, los procesos industriales en los cuales se utilizan sustancias cancerígenas tales como el asbesto crisotilo y los pesticidas, y aquellos utilizados en la industria de la elaboración de llantas y tinturado, se están movilizándose hacia países con menos controles en sus estándares de salud y seguridad ocupacional. Si continúa el uso sin control de cancerígenos en países en desarrollo, se espera un incremento significativo del cáncer causado por motivos laborales en las próximas décadas (GOHNET, 2007/2008: 6).

Por otro lado, es preciso preguntarse también como las nuevas formas de comunicación a través de la tecnología de información y comunicación permite a las organizaciones activistas contar con mejores herramientas para promover los cambios sociales, que en este caso se relacionan a la prohibición total del uso del amianto. En

este escenario, a continuación se busca identificar las ventajas y desventajas que nos ofrece un proyecto de gobernanza como el Pacto Mundial para acercar soluciones entre actores locales, nacionales e internacionales.

Con la existencia de información de varias fuentes sobre el potencial efecto negativo en la salud de las personas del uso del asbesto, se esperaría que se deje de utilizar y así evitar problemas de salud en las personas. Sin embargo, solamente un grupo de países ha prohibido su utilización. Para el año 2006, nueve países de Europa (Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Noruega, Suecia y Suiza) habían prohibido su utilización. Posteriormente la norma sería adoptada por todos los países de Unión Europea. Sin embargo, países como Brasil y la India no lo han prohibido y son mercados con altos niveles de consumo para los productos que contienen este material (Gergelová et al, 2006: 97). En el año 2000 Brasil se ubicaba en el tercer puesto como país consumidor de asbestos con 182.000 toneladas anuales, lo que representa 1,3 kilos por persona por año. Este monto era superado por Rusia y China con 447.000 y 410.000 toneladas anuales respectivamente. Para el año 2007 Brasil evidencia una disminución en el consumo presumible de este mineral, pero se mantiene todavía entre los cinco más grandes consumidores junto a China, India, Rusia y Kazakstán. (LaDou, 2006: 288) (U.S. Geological Survey, 2009).

Con estos elementos identificamos que una de las razones por las cuales este tema puede ser estudiado como un problema internacional, se basa en que el comportamiento entre las legislaciones nacionales y las empresas privadas internacionales marca el ritmo de la prohibición de su uso; a pesar de que las evidencias científicas existentes sugieran la prohibición de su utilización. Este argumento, lo explica Sentes en su investigación del 2010, en donde identifica y cuestiona que muchos países del *norte global* han prohibido el uso de esta sustancia en todas sus formas, pero internacionalmente se continúa promoviendo su uso industrial en países en vías de desarrollo (Sentes, 2010: 10). En este escenario es particularmente polémica la postura de Canadá, país en donde su utilización está prohibida pero que continúa siendo un exportador importante hacia mercados emergentes.

El gobierno [canadiense] está directamente involucrado en la extracción, mercadeo y exportación de productos con asbesto crisotilo hacia países que todavía no han institucionalizado a conciencia los daños que causan los asbestos (Soskolne y Bates, 2006: A17)

Encontramos, por otro lado, países como Brasil, que pasó de importar asbesto a ser un país exportador, cuenta con minas propias de explotación, y sus habitantes son compradores de diversos productos que contienen este mineral (Sentes, 2010: 8). Científicos como Joseph LaDou, miembro de la División de Salud Ocupacional y Ambiente de la Escuela de Medicina en la Universidad de California, Estados Unidos, no escatiman en señalar la gravedad del alcance global de los problemas de salud causados por este mineral describiendo a las consecuencias del asbesto como una epidemia mundial de cáncer. Señala, además, la flagrante incapacidad de las organizaciones internacionales afines para dar alguna solución a este tema. “La OMS y la OIT continúan fracasando en enfrentar el problema de la explotación, manufactura, uso y comercialización mundial de un conocido cancerígeno” (Ladou, 2004: 285).

### **Brecha de información: ¿Qué conocemos sobre el asbesto?**

La primera de las brechas descritas dentro de la gobernanza se conoce como la brecha de conocimiento, descrita por sus autores como la insuficiente información, difusión o profundidad en el análisis de temas específicos lo que provoca que se tengan pocos elementos para actuar (Weiss y Thakur, 2010: 8). Por ende, la búsqueda de soluciones a muchos temas internacionales empezaría por contar con información, análisis y muchas veces también con aproximaciones teóricas que ayuden a explicar un fenómeno. En el caso del asbesto, a pesar de la abundancia de información, los trabajadores de países en vías de desarrollo son particularmente vulnerable por falta de conocimiento y un nivel bajo de protección (Siriruttanaprak, 2004). En el caso de Brasil, se denuncia que las empresas que se instalaron eran principalmente multinacionales que tuvieron la costumbre de ocultar a empleados y consumidores sobre los riesgos del asbesto, a pesar de que en sus países de origen esos riesgos ya eran altamente conocidos. Fernanda Giannasi menciona los casos específicos de la empresa francesa Saint-Gobain y la suiza Eternit (Duarte, 2010: 83).

La brecha de información y conocimiento se evidenciaría en el hecho de que una problemática pueda pasar desapercibida, ser percibida con poca importancia o que se desconozca formas de abordarla. Naturalmente, dependiendo de la complejidad y alcance de un asunto se entendería que exista la necesidad de que la información y conocimiento necesario provenga de fuentes confiables. Siendo los trabajadores y

consumidores potenciales perjudicados de esta industria, nos animaría a pensar que la disponibilidad de información sobre los efectos negativos del asbesto promovería algún tipo de reacción social. Bajo esta idea, pensaríamos que uno de los primeros pasos para mejorar la conciencia social sobre los efectos de este mineral está en contar con información científica relevante y que esta información llegue tanto a consumidores como a trabajadores. Sin embargo, se ha encontrado que en los países en vías de desarrollo en los cuales todavía se consume este producto, la información disponible para la opinión pública es relativamente escasa, o no es tomada en cuenta como relevante por el algunos gobierno local, trabajadores y los potenciales consumidores.

En los últimos años, es posible tener un acceso más amplio a información proveniente de varios países del mundo. A través del Internet, se puede localizar abundante información sobre el tema desde diversas partes del mundo. Esta información incluye estudios científicos médicos, artículos académicos, noticias y actualizaciones sobre las actividades de las organizaciones activistas que muestran las polémicas luchas de trabajadores en diversas partes del mundo. Sin embargo, si bien esta accesibilidad estaría ayudando a cerrar la brecha de insuficiente información y conocimiento, parece ser que no sería suficiente de por sí para enfrentar el problema. Sería necesario, entonces, poner atención a otros factores que limitarían la acción colectiva de los trabajadores, la atención de los consumidores, empresas, y el protagonismo y voluntad políticas de organismos de control. Así por ejemplo, encontramos que el reclamo de los trabajadores está lleno de vicisitudes. El doctor Harari, menciona en su investigación publicada en el 2008 sobre el uso del asbesto en el Ecuador, que los trabajadores y los sindicatos tienen muchas dudas antes de iniciar acciones de reclamo frente a sus empleadores principalmente ante el miedo de perder su trabajo (Harari, 2008: 25).

Se ha encontrado que no es la falta de información, lo que impide el éxito del activismo internacional que busca la prohibición del uso de todo tipo de asbesto. Existe información abundante sobre el uso industrial del amianto y sus peligros. Estos estudios han estado disponibles a nivel mundial, desde la década de los treinta del siglo pasado. Ha sido necesario décadas de lucha, para que una regulación y prohibición realmente se produzca. Sin embargo, su prohibición no ha alcanzado todavía a un grupo grande de la población, de países en vías de desarrollo, que todavía lo utilizan en grandes cantidades. Como se menciona anteriormente, la OIT estima que en el mundo anualmente existen

más de 107.000 fallecimientos relacionados al uso del asbestos cada año (OMS, 2010); sin embargo, Sentes se percata que estas cifras podrían ser muy superiores ya que muchos de los países en vías de desarrollo, no cuentan con información estadística suficiente sobre el problema (Sentes, 2010: 8-9). Existen pocos casos documentados de cáncer vinculados a la exposición al asbesto en países en vías de desarrollo (Castleman, 2002). Específicamente, muchos de los casos de cáncer relacionados a la exposición al asbesto en países en vías de desarrollo habrían sido desvinculados del mineral por escasez de investigaciones específicas locales. En el Ecuador, por ejemplo, recién desde el 2006 se realizan evaluaciones sobre concentraciones de asbesto en el aire, dentro de las empresas que utilizan este tipo de material (Harari, 2008: 27).

Esta desvinculación entre la abundancia de información a nivel global, en contraste con la notoria ausencia de documentos específicos que vinculen el uso del asbesto con casos de cáncer, se estaría utilizando a menudo como argumento en la defensa de las industrias del asbesto e incluso por los gobiernos de algunos países exportadores. En respuesta a esta argumentación, la investigación de Harris y Kahwa indica que el bajo número de casos identificados se debe principalmente a la ausencia de estudios sistemáticos locales sobre el tema, y no a la ausencia de casos de cáncer por asbesto (Harris y Kahwa, 2003: 2-3).

De manera similar se defiende también a la industria del asbesto en Brasil, al afirmar que existen asbestos cancerígenos y otros que no producen cáncer. Por tanto, las empresas que utilizan el mineral defienden el uso del asbesto blanco tipo crisotilo, el cual al ser utilizado bajo normas de seguridad, no causaría los efectos mencionados sobre la salud. Este argumento sugiere que solamente los asbestos azul y café serían potencialmente dañinos (Sentes, 2010: 11).

Una de las empresas más visibles por el uso del asbesto, en el caso de Brasil, es la empresa Eternit. La empresa manifiesta en su página web sobre su posición de promover un uso responsable y controlado del amianto o asbesto tipo crisotilo. El documento presentado por esta empresa explica que el nivel de peligrosidad del amianto depende de su biopersistencia. Es decir la cantidad de tiempo que las fibras permanecen en los pulmones antes de ser eliminadas. Describen que el amianto crisotilo o asbesto blanco posee fibras curvas y flexibles por tener alta concentración de magnesio, mientras que los asbestos de la familia anfíboles poseen fibras duras y rectas por su alta



concentración de hierro. Estas características serían las que diferencian el nivel de peligrosidad entre estos dos tipos de asbesto. El asbesto tipo crisotilo tendría una biopersistencia máxima de dos días y medio, mientras que los asbestos anfíboles tendrían una biopersistencia de más de un año (Eternit, 2013). Sentes en su investigación, nos amplía los principales argumentos utilizados en defensa del uso controlado del asbesto en las palabras de la activista Gianassi, descritos como “mitos” del asbesto en Brasil:

El crisotilo no es tan peligroso como otros tipos de asbesto; el crisotilo de Brasil es más puro que el crisotilo extranjero; las empresas brasileñas usan el asbesto de una manera responsable, al contrario de lo sucedido en Europa y los Estados Unidos; su exposición puede ser controlada adecuadamente mediante controles de ingeniería y medidas de higiene industrial; elementos sustitutos son muy caros o igual de peligrosos; los productos con asbesto son particularmente importantes para las personas pobres de Brasil y el tercer mundo; las enfermedades relacionadas al asbesto en Brasil son raras; una prohibición mundial al asbesto traería desempleo, etc (sic). (Gianassi, 2000: 4-9)(Gianassi y Pena 2003, 3-4) (Sentes, 2010:90)

Estos argumentos no serían del todo ciertos de acuerdo a las opiniones recogidas por organizaciones activistas de Brasil, respaldada por la posición de varios organismos técnicos internacionales. Así por ejemplo, encontramos las palabras del presidente de la organización ABREA, Eliezer João de Souza, quien niega que el asbesto tenga un uso controlado en Brasil, pues indica que el asbesto brasileño no es ni puro ni mucho menos inofensivo. Agrega que el asbesto es un problema colosal de salud pública para el Brasil y uno de las más grandes catástrofes sanitarias del siglo veinte (Giannasi, 2006: 24). Esto se debe a que habría suficientes respaldos científicos para afirmar que no existe ningún tipo de asbesto inocuo. Así lo confirman organizaciones tales como la Agencia de Protección Ambiental de los EE.UU., la Agencia Internacional de Estudios sobre el Cáncer y la Organización Mundial de la Salud (Albuquerque, 2012: 102).

En función de las brechas de gobernanza, se ha identificado la importancia de contar con información, aunque hemos encontrado que no depende solamente de la cantidad de información disponible sino también de sus fuentes, sus intencionalidades, alcances de fuentes de información y difusión, y las decisiones que se tomen a partir de esta información. Como se ha expuesto, a pesar de la información disponible, existe todavía una polémica entre las industrias que continúan utilizando el material y un movimiento que promueve su total prohibición a nivel mundial. Enfocado en el caso de

Brasil, vemos que uno de los esfuerzos importantes de la organización ABREA es trabajar con científicos y doctores para levantar información estadística sobre los casos de enfermedades relacionadas al asbesto específicamente con datos de los casos que se presenten en este país (Giannasi, 2006: 24). Hasta 1995 no había estudios epidemiológicos oficiales sobre los afectados por exposición al asbesto en Brasil, y el tema ha cobrado relevancia local gracias al esfuerzo de esta organización activista (Sentes, 2010: 95). Esta información sin duda se vuelve indispensable para argumentar una prohibición total de este mineral. Sin embargo, como lo afirma el informe parlamentario de Brasil sobre el Amianto, la prohibición o no de la utilización del mineral no está relacionado a la cantidad o no de información, pues el intentar argumentar o discutir sobre el menor o mayor riesgo del asbesto es una discusión atemporal ya que existe suficiente información para prohibir su uso. Además, se indica que, intentar crear dudas sobre la no peligrosidad del material lo único que hace es retrasar la urgente toma de decisiones (Duarte, 2010:117). Se ha encontrado que el cierre de esta brecha en caso de dar paso a un consenso de criterios, principios y acciones sería un paso importante para identificar el cierre de las demás brechas de gobernanza en temas de normativas, de políticas, de instituciones y de cumplimiento.

### **Pacto Mundial y la brecha de información**

Para identificar el papel del Pacto Mundial en el cierre de la brecha de información, se analiza el papel que las empresas relacionadas al amianto cumplirían en la difusión y acceso a información y conocimiento en el tema. En Brasil, el Ministerio de Trabajo, obedeciendo a su legislación nacional, tiene la obligación de mantener un registro de todas las empresas que utilizan este material en el país. Hasta el año 2008, estaban registradas por el Ministerio 54 empresas, de las cuales las que más utilizan el amianto son: Eternit, Isdralit, Multilit, Precon, Infibra y Confibra. De todas ellas, Eternit es la más grande y una de las más conocidas, al poseer un 30% de participación del mercado local de asbesto y un 11% del mercado mundial. Esta participación se explica por el hecho de que esta empresa domina el mercado nacional brasileño de fibrocemento y posee la única empresa de extracción de crisotilo de América Latina, SAMA S. A. – Minerações Associadas (Duarte, 2010: 76 - 79).

La empresa Eternit ha tenido una participación activa en la red nacional del Pacto Mundial de Brasil implementando algunas prácticas relacionadas al modelo de responsabilidad social que esta red promueve. Eternit en Brasil es un grupo corporativo que incluye cuatro fábricas de fibrocemento, seis filiales de ventas y la empresa de extracción del mineral, SAMA S. A., la cual es la tercera más grande a nivel mundial, luego de sus competidores de Rusia y China (Eternit, 2012: 12 - 20). Como parte de su participación en el Pacto Mundial ha presentado y publicado documentos conocidos como informes de responsabilidad desde el año 2005, en los cuales se relata las acciones implementadas por la empresa en relación a su compromiso con los diez principios que el Pacto promueve. El último informe disponible publicado en el 2012 con información del año 2011 indica los principales indicadores económicos, sociales y medioambientales de acuerdo a los principios del pacto. La empresa asevera que esta publicación, conocido en idioma original como *Relatório Anual 2011*, ha sido elaborado considerando los temas relevantes de sus grupos de interés: colaboradores, clientes, proveedores, comunidades, gobierno y sociedad (Eternit, 2012).

El modelo de responsabilidad promovido por el Pacto Mundial, de hecho, hace énfasis en el dialogo con los grupos de interés de los grupos empresariales participantes. Frente a una polémica mundial sobre la posible prohibición del asbesto por sus consecuencias sobre la salud, el Pacto Mundial podría ser un escenario estratégico para la difusión de información. Sin embargo, a pesar de que el informe de la empresa considera todos sus grupos de interés, entre los cuales se incluyen clientes y trabajadores, la información presentada recoge con preferencia los argumentos de la empresa sobre la viabilidad del uso controlado del amianto al ser económicamente conveniente y con un riesgo mínimo o inexistente. Argumento que ha sido puesto en duda por investigaciones, grupos activistas, de trabajadores nacionales y mundiales e incluso organismos internacionales.

Con respecto a la exportación de este material encontramos que la empresa Eternit a través de la empresa minera SAMA exporta una buena parte del mineral que extrae de sus minas. De acuerdo a su informe esta empresa prioriza la venta al mercado brasileño por ser de alta rentabilidad, y exporta un excedente de 45% de su producción hacia más de 20 países entre los que se incluye India, Indonesia, Emiratos Árabes Unidos, Tailandia, México, Malasia, Sri Lanka y Colombia (Eternit, 2012: 72).

La Convención de Rotterdam fue creada con la intención de crear mecanismos para el comercio internacional de sustancias peligrosas, de modo que los países importadores puedan tomar decisiones de compra o de importación de productos químicos peligrosos luego de contar con la información disponible sobre los riesgos de este tipo de materiales. Esta Convención no representa una prohibición del uso de estos materiales, sino establece la obligación de los países miembros de dar información al resto de países sobre las restricciones locales impuestas a estos productos y sus razones. La Convención incluye la obligación de los Estados miembros la obligación de incluir mecanismos legislativos para que las empresas exportadoras de estos productos informen de los peligros de estas sustancias. Sorprende encontrar que el asbesto crisotilo no ha sido incluido en el listado de sustancias peligrosas por la Convención de Rotterdam, según se denuncia, por la presión de los países exportadores junto a las empresas con intereses vinculados a este mineral (Giannasi, 2006: 6).

Esta ausencia pone en evidencia que no existe una intención de transparentar la información relativa a la peligrosidad del asbesto. Por tercera vez será presentado el caso del amianto en la reunión de la Convención a realizarse en abril del 2013. En caso de ser incluido en el listado de sustancias peligrosas de la Convención de Rotterdam, esto no implicaría una prohibición de la exportación del amianto tipo crisotilo, sino solamente comprometería a los países a admitir la peligrosidad del mineral y a informar a sus clientes importadores sobre las potenciales consecuencias de su uso. El Pacto Mundial al promover prácticas orientadas a sus diez principios, entre los cuales se incluyen los derechos humanos y por ende la protección a las personas, promueve tanto la adopción de prácticas, como una mayor transparencia en la información. Sin embargo, tal como sucede en el caso de la empresa Eternit, la información y la difusión promovida desde la empresa no da muestras de imparcialidad. El Pacto solamente no sería suficiente para comprometer a las empresas a cerrar la brecha de información frente a un problema global como el uso del asbesto, y más bien un acuerdo como la Convención de Rotterdam sería un paso adicional para reducir la brecha de información en este caso específico.

### **Brechas normativas: Protección a empleados y consumidores**

Se toma para este punto la descripción de que las normas, dentro de la teoría de la gobernanza global, se refieren a patrones de comportamiento acordado entre Estados en concordancia con un sistema de valores. Estos patrones de comportamiento estarían estimulados tanto por resoluciones y declaraciones (leyes blandas), como por convenciones y tratados (leyes duras) (Weiss y Thakur, 2010: 10). En nuestro caso de estudio, hemos identificado que un grupo de países ha hecho efectiva la prohibición total del uso del asbesto. Esta decisión ha sido de carácter nacional, sin tener implicaciones internacionales directas. Varios países, principalmente los llamados desarrollados, han decidido la prohibición del asbesto en sus territorios, utilizando una escala de valores comunes sobre principios más estrictos en las áreas de salud ocupacional, y prácticas medioambientales. Si estos principios se expandieran hacia otros países del mundo, se esperaría contar con normas más homogéneas sustentadas en declaraciones, resoluciones, convenciones y tratados.

Los principales instrumentos internacionales con los que se cuenta sobre el tema del asbesto, están dentro del campo de salud ocupacional, y las organizaciones con mayor protagonismo en el tema son la Organización Mundial de la Salud y la Organización Internacional del Trabajo. La OIT es el espacio en donde mediante convenciones y recomendaciones se promueve la salud y seguridad en el trabajo. Sus convenciones y recomendaciones deben contar con la ratificación de los Estados para su implementación, y a menudo una gran cantidad de Estados no ratifican ciertas convenciones, por lo que su efectividad a menudo es cuestionada (LaDou, 2004: 286). Sin embargo, tiene un rol muy importante en la promoción de estándares y políticas públicas difundiendo de esta manera sistemas de valores. Otro instrumento importante lo constituye el Convenio de Rotterdam, que trata sobre el comercio internacional de plaguicidas y productos químicos peligrosos que se firmó en 1998 y que entró en vigor en 2004 (Secretaría del Convenio de Rotterdam, 2011).

Desde 1986 se cuenta con la Convención 162 de la OIT sobre utilización del asbesto en condiciones de seguridad (Albuquerque, 2008: 14). También se cuenta con la Recomendación No. 172 de 1986 sobre la utilización de asbesto en condiciones de seguridad, y la Convención 139 del año 1974 sobre el cáncer profesional. En ellos existen una serie de sugerencias sobre la aplicación de normas más estrictas para reducir

el riesgo en el ambiente de trabajo relacionado al asbesto. Esta convención, que en el marco de gobernanza estaría considerada una ley dura, ha sido un punto referencial para la prohibición del asbesto en algunos países; pero también es utilizada a menudo como referencia por los defensores del asbesto bajo el argumento de que es posible un uso controlado y seguro. Esto debido a que la convención de 1986 no habla de dejar de utilizar el asbesto sino de procurar utilizarlo bajo ciertos estándares de seguridad.

Ante esto, se encuentra una significativa diferencia en el texto la Resolución adoptada por la 95ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Duarte, 2010: 656-671) en la cual se evidencia una posición orientada hacia una aplicación más estricta del control a la exposición al asbesto. En la resolución se indica que ante la gran cantidad de evidencia sobre el riesgo, y la alarmante cantidad de muertes relacionadas a la exposición a este mineral la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo resuelve que:

- a) la supresión del uso futuro del asbesto y la identificación y la gestión adecuada del asbesto instalado actualmente constituyen el medio más eficaz para proteger a los trabajadores de la exposición al asbesto y para prevenir futuras enfermedades y muertes relacionadas con el asbesto;
- b) no debería esgrimirse el Convenio sobre el asbesto, 1986 (núm. 162), para justificar o aceptar que se siga utilizando esta sustancia. (OIT, 2006)

Adicionalmente, ante el argumento que indica que los asbestos de tipo anfíboles son responsables de la alta prevalencia de cáncer, pero que el asbesto tipo crisotilo es inocuo bajo un uso controlado, el texto incluye la solicitud por parte de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo hacia el Consejo de Administración para que “promueva la supresión del uso futuro de todas las formas de asbesto y de materiales que contengan asbesto en todos los Estados Miembros” (OIT, 2006).

Al ser parte de una resolución, el documento del 2006 entraría dentro del campo de leyes blandas, por tanto su aplicación es todavía menos exigente para los Estados que forman parte de la organización. Sin embargo, la OIT refleja, con esta resolución, la intención de tener un papel más activo en la tendencia mundial hacia la eliminación progresiva del negocio internacional ligado al asbesto en cualquiera de sus formas.

La ausencia de un consenso sobre el tema y la presión remanente de intereses económicos se refleja en la divergencia de normas. Tomando el caso de dos importantes actores en el tema del asbesto en Brasil, la empresa Eternit y la organización ABREA,

identificamos que ambas manifiestan tener una alta preocupación por la protección de consumidores y trabajadores. Ambos abogan por normas estrictas de protección y prevención, pero difieren radicalmente en la manera de cómo llevar a cabo esta protección de manera efectiva. Como mencionamos anteriormente, para la empresa Eternit, el uso controlado del asbesto crisotilo permite aprovechar las ventajas del material creando un producto de beneficio de los consumidores sin riesgo (Eternit, 2013). Mientras tanto para la organización ABREA, el único mecanismo totalmente efectivo de protección es la completa prohibición del uso de este mineral (Giannasi, 2006: 24).

Al expandir el análisis a un nivel internacional se encuentra, igualmente, que el tema diverge bajo heterogéneos intereses económicos, y no existe a nivel mundial una escala de valores compartidos sobre el uso del asbesto. Una muestra de esta ausencia y de la utilización de un doble estándar es la polémica posición de Canadá:

Al vender asbestos crisotilo, Canadá está implicado en un acto tramposo basado en un doble estándar: el crisotilo no es lo suficientemente seguro para el uso de los canadienses, pero es lo suficientemente seguro para los Indonesios y otras personas fuera de nuestras fronteras (Soskolne y Bates, 2006: A17)

Soskolne y Bates profundizan en el poderoso trabajo de cabildeo que agrupa a intereses económicos de Canadá (particularmente de la provincia de Quebec donde se encuentran las minas de crisotilo), Brasil, Rusia e Indonesia. La heterogeneidad en el tema normativo, refleja una escala de valores diverso sobre el cual cada país toma sus acciones y decisiones, haciendo uso de la soberanía de los Estados que les permite, precisamente, tener libertad de decidir individualmente lo que es más conveniente para sus propios intereses según sus prioridades.

Es posible identificar características comunes en las razones de los países que tienen intereses económicos en la industria del asbesto. Muchos de ellos relacionan su defensa en la importancia de estas industrias en la creación de empleo y de crecimiento económico para sus propios países. En Brasil, esta línea de argumentación la defiende el Instituto Brasileiro de Crisotilo, organización creada a partir de “los esfuerzos del gobierno, empresarios y trabajadores del amianto, movidos por la conciencia del papel del amianto crisotilo en la economía y vida de las comunidades” (Crisotila Brasil, 2013a). Esta organización señala entre las razones económicas para mantener la

industria, su importancia para la balanza comercial del país, la cantidad de empleos que genera, la accesibilidad de productos resistentes para viviendas populares y la gran cantidad de recursos que reciben los gobiernos locales por impuestos. La organización señala que la exportación de crisotilo de alrededor de 134 mil toneladas de asbesto a 18 países genera para Brasil un saldo positivo en su balanza comercial por un valor de 80 millones de dólares cada año. Genera alrededor de 266 millones de reales en impuestos para los gobiernos locales, y moviliza al menos 16 sectores de la cadena productiva, que mueve recursos por más de 2.600 millones de reales, dando trabajo a más de 170.000 personas. Se argumenta también, que uno de los principales productos que utilizan este material, la plancha de fibro-cemento, ayuda a miles de familias de bajos recursos económicos a tener un techo de calidad a un costo alcanzable para ellos, en un país con una alta deficiencia de vivienda. La organización afirma que 25 millones de viviendas en Brasil tienen cubiertas de fibro-cemento. La organización, minimiza los potenciales impactos a la salud bajo el argumento de los pocos casos identificados, el cumplimiento de la legislación local en el tema, y que bajo la tecnología moderna las planchas de fibro-cemento tienen apenas un 7% de crisotilo que permanece encapsulado y no arroja fibras al ambiente bajo ninguna circunstancia (Crisotila Brasil, 2013b).

### **Pacto Mundial y la protección a los trabajadores del amianto**

Entre los diez principios del Pacto Mundial ante los cuales las empresas firmantes se adhieren se encuentran la protección a los derechos humanos, el compromiso de mantener un enfoque preventivo que favorezca al medio ambiente, trabajar con responsabilidad ambiental y estimular el desarrollo de tecnologías respetuosas del medio ambiente. Los principios mencionados mantienen una relación cercana con el uso del asbesto. En primer lugar, la empresa que se firman con el Pacto Mundial, en adhesión a sus principios, no podrían promover la utilización de productos que puedan poner en peligro el derecho a la vida, como parte esencial de los derechos humanos.

En el caso de la empresa Eternit Brasil, se considera bajo el argumento de la utilización controlada del amianto, que sus productos no atentan contra este principio. Sin embargo, esta afirmación es cuestionada por grupos activistas y organizaciones de ex trabajadores. En su informe la empresa asevera y detalla el proceso industrial por el cual el amianto es utilizado con extremo cuidado y alejado de la exposición directa con



los trabajadores. Afirma que “todos los procesos industriales de Eternit son automatizados y enclaustrados garantizando la total seguridad de los colaboradores” (Eternit, 2012: 23). Una de las evidencias que la empresa menciona sobre la efectividad de sus buenas prácticas industriales en temas de seguridad industrial indica que: “desde inicios de los años 80, no se han registrados casos de dolencias relacionadas al mineral crisotilo entre los admitidos a partir de esa fecha” (Eternit, 2012: 87). Adicionalmente, la empresa presenta como ejemplos el haber obtenido la certificación ISO 14.001, la cual es sugerida por el Pacto Mundial por estimular el buen manejo ambiental; además, de obtener por cinco años consecutivos estar dentro de los cinco primeros lugares del reconocimiento *Great Place to Work* que reconoce el buen desempeño en ambiente laboral. A esto suma también el contar con la certificación OSHAS 18.001 que evalúa específicamente la seguridad y salud en el trabajo (Eternit, 2012: 13 - 88). Todas estas certificaciones son obtenidas luego de un proceso de revisión y auditoria externo, por lo que son una evidencia de un esfuerzo significativo y real en buscar procesos industriales seguros.

Si bien esta información presenta un escenario positivo para la empresa Eternit, no siempre fue así y puede que oculte información relevante sobre los verdaderos efectos del amianto. A pesar de que la empresa asegura en su informe de responsabilidad social, no tener casos de empleados afectados por exposición al amianto desde la década de los ochentas, la investigación de la doctora Sentés con referencia a la información recopilada por Kazan-Allen del 2005 afirma algo distinto. Se indica que de 960 empleados de la fábrica de Eternit ubicada en Osasco, 549 presentan síntomas relacionados a enfermedades causadas por la exposición al asbesto. Además afirma que existen pocos casos reportados de enfermedades relacionadas al asbesto, debido en parte a la “imprecisión de los profesionales médicos de dar un diagnóstico preciso” (Sentés, 2010: 93 – 94). La fábrica de Osasco fue cerrada por la empresa, y en la actualidad tiene un reducido número de empleados en este lugar en donde ya no se procesa fibrocemento. Si bien el informe de la empresa Eternit no ahonda en estos problemas relacionados a sus ex trabajadores, podemos encontrar en sus informes financieros que ha asignado un monto de provisión para riesgos ante los reclamos de trabajadores y los procesos civiles, tributarios y administrativos que la empresa mantiene, y que según sus consultores jurídicos son pérdidas probables (Eternit, 2012: 145). Algunas

publicaciones de la Organización Mundial de la Salud también ponen en cuestionamiento la línea de argumentos del uso controlado (GOHNET, 2007/2008: 6).

Considerando la información presentada por la empresa se evidencia que ha realizado esfuerzos significativos por asegurar dentro de sus procesos industriales un ambiente seguro para sus empleados. Sin embargo, afirma también exportar un 45% de su producción de amianto hacia otros países, en los cuales no necesariamente se siguen con igual precisión los procesos de seguridad descritos por Eternit Brasil. Incluso si los procesos implementados por el empresa Eternit son suficientes para asegurar que el uso controlado del amianto es una opción segura que no pone en peligro la salud de empleados y consumidores, se necesitaría que todas las empresas que utilizan este material cuenten con los mismos procesos, incluyendo aquellas presentes en países en vías de desarrollo en donde no existen todavía regulaciones claras sobre salud y seguridad en estas industrias.

El Pacto Mundial como una propuesta abierta que invita a las empresas a adherirse y a cumplir progresivamente acciones orientadas al cumplimiento de sus diez principios no juega un papel decisor en este tipo de contradicciones. Dentro de este caso, la limitación del Pacto Mundial está en reconocer el buen trabajo de la empresa Eternit por implementar mejores prácticas de protección a sus trabajadores, y que ese ejemplo pueda estimular a otras empresas a que sigan su buen ejemplo. Si este buen deseo llegara a cumplirse y viéramos que todas las fábricas que utilizan amianto cumplen normas estrictas de protección, y que incluso estas prácticas alcanzaran a nivel de transportistas, clientes y procesos de desechos del material quizás tendríamos un escenario posible en donde el uso controlado del asbesto sea viable. Lamentablemente el amianto está siendo utilizado principalmente en países en vías de desarrollo en donde las regulaciones industriales suelen ser más laxas. En esas condiciones sigue siendo la prohibición del material el mecanismo más efectivo para la protección de las personas.

### **Brechas de Políticas: La Prohibición del asbesto como meta común**

Las políticas con respecto al asbesto, al igual que las brechas normativas, aparecen divergentes, al parecer debido a que derivan de principios y valores distintos. Recordemos que para minimizar la brecha de políticas de acuerdo a la teoría de la gobernanza de Weiss y Thakur, es necesario identificar si existen principios y metas

comunes entre países; pero también, programas consensuados que busquen alcanzar estas metas. La meta compartida más visible y más difundida gracias a la acción de organizaciones sociales y otros grupos activistas, es una campaña global por prohibición mundial de todo tipo de asbesto, en contraste con el uso controlado del asbesto blanco o amianto crisotilo.

Como antecedente, en el caso de Brasil, se ha encontrado que la aplicación de políticas económicas orientadas hacia la atracción del capital extranjero y la promoción del crecimiento económico y el empleo, que son indispensables para cumplir sus metas sociales nacionales de reducción de la pobreza y otros temas sociales, llegó acompañado de regulaciones laxas en temas de seguridad y salud ocupacional. Sentes identifica que el paradigma de desarrollo promovido por las organizaciones financieras internacionales, prestan poca atención a temas de salud ocupacional evitando el desarrollo de políticas públicas locales efectivas, “las preocupaciones por la salud y seguridad ocupacional no son parte de los cálculos de los proyectos orientados a la reducción de la pobreza” (Sentes, 2010: 37). Esta investigadora concluye el grave error de este tipo de políticas pues la creación de empleo que ignora este tipo de aspectos fallaría en reducir la inequidad social y económica expresada en una inequidad sobre la protección a la salud (Sentes, 2010: 38). Las políticas del Brasil, orientadas hacia la apertura económica que dieron un giro desde una postura proteccionista, dio como resultado el desarrollo de la industria del asbesto, incrementando la inversión en la minería, la modernización de este sector de la industria, y el ingreso de capitales extranjeros que hicieron que una buena parte de la industria este a cargo de corporaciones multinacionales (Luna y Klein, 2006: 136). Este país se enfrenta ahora a la disyuntiva de adoptar una decisión más firme en cuanto al control de esta industria, a la vez de procurar evitar, a medida de la posible, que afecte al empleo, al ingreso de tributos y a una desaceleración de su crecimiento en la construcción, la minería, y otras industrias relacionadas al asbesto.

El avance en el contenido entre la Convención 162 de 1986 y la Resolución de 2006 evidencia una preocupación más profunda por el manejo del asbesto a nivel global, y llama a una aplicación más estricta no solo de normas de seguridad industrial, sino sobre todo a la “supresión” del uso del mineral y a la identificación y manejo adecuado del asbesto que ya se encuentra instalado en miles de productos y hogares de

todo el mundo. Si esta resolución se tomara al pie de la letra y tuviera un cumplimiento exacto e inmediato se esperaría ver a las empresas relacionadas al asbesto inevitablemente migrando en sus procesos productivos hacia materiales sustitutos, las minas de asbesto crisotilo cerradas y las políticas, normativas y legislaciones de los gobiernos aplicándose de manera efectiva en controlar la retirada de este producto. Incluso, se esperaría encontrar políticas públicas orientadas a la identificación y remplazo del material en aquellas construcciones en donde actualmente se encuentre. Sin embargo, su aplicación continúa siendo discrecional y los países que mantienen altos intereses económicos han hecho caso omiso de estas recomendaciones.

Cada país ha tomado su propio camino en la aplicación o no de las sugerencias de esta Resolución y algunos países que han tomado la decisión de prohibirlo generalmente se apegan a la Convención de 1986. En el caso de Brasil, como hemos visto anteriormente existen discusiones internas sobre el tema, entre posturas que defienden el mineral resaltando su valor económico estratégico y grupos e instituciones que buscan su prohibición.

Al igual a lo descrito en el subtítulo anterior, es claramente identificable al menos dos grandes grupos de países, aquellos en los cuales se ha prohibido el asbesto y que están aplicando algún tipo de políticas públicas para evitar su utilización en el país, incluido en algunos de ellos el esfuerzo de identificar las construcciones donde se encuentre presente y remplazarlo de manera segura. Por otro lado aquellos países en donde los intereses económicos de la industria han pesado más para mantener y en algunos casos incluso proteger la industria. Países como Canadá, Brasil, la India y Rusia han mantenido una posición de defensa hacia la industria, teniendo un papel fuerte en la búsqueda de consolidar comunidades epistémicas que brinden información de respaldo a sus posturas, y teniendo una franca acción de cabildeo en los foros internacionales relevantes. Así por ejemplo, el gobierno de Canadá desde 1998 ha emprendido buscar convencer sobre el uso controlado del amianto, bajo el supuesto, de que la aplicación de ciertas medidas de seguridad en la explotación, manufactura, transporte y distribución de productos con amianto no presenta riesgos a la salud de las personas (Castleman 2002). Bajo este argumento, el gobierno de Canadá presentó ante la Organización Mundial de Comercio, la demanda de la prohibición de Francia, junto a otros países de la Unión Europea, de la importación de asbesto crisotilo bajo el argumento de ser una

violación al Acuerdo General de Aranceles conocido como GATT. Con esta posición Canadá logró desviar la atención del asbesto de ser un tema de salud y seguridad, a un tema de comercio, ignorando o restando importancia la evidencia científica e histórica sobre sus efectos sobre la salud (Sentes, 2010: 18-20).

En la Convención de Rotterdam y posteriormente en sus Conferencias entre Partes se han incluido productos químicos peligrosos, incluyendo cinco tipos de asbesto. Canadá jugó un papel importante en las negociaciones para no incluir en el listado al asbesto blanco conocido como crisotilo. Sin embargo, este tipo de asbesto está una vez más en el listado de inclusión propuesto para ser incluido en el listado de productos químicos peligroso de la Convención, lo que será debatido en la Conferencia de la Convención del 2013 (Kazan-Allen, 2006: 8).

En nuestro caso de estudio, la industria del asbesto crisotilo en Brasil, hemos identificado que si bien forma parte de los países que mantiene y de alguna manera protege esta industria, dentro del país no existe un consenso al respecto. En los últimos años, los actores no han sido solamente las empresas y el gobierno, por lo que se ha podido ampliar la discusión e incluso plantear a nivel legislativo y regulatorio las posibles salidas para este país. De los 26 estados que forman la República Federativa del Brasil, 4 tienen leyes que limitan el uso del amianto crisotilo o asbesto: São Paulo, Río Grande do Sul, Río de Janeiro y Pernambuco; dos estados más tienen leyes de prohibición que no han sido aprobadas por sus respectivos gobernadores: Mato Grosso y Pará; y ha sido prohibido a nivel de gobiernos locales por los municipios de: Amparo, Barretos, Bauru, Campinas, Guarulhos, Jundiaí, Natal, Mogi Mirim, Osasco, Ribeirão Preto, Rio de Janeiro, Santa Bárbara d' Oeste, Recife, São Caetano do Sul, São Paulo y Taboão da Serra (Duarte, 2010: 241 – 243). En contraparte se ha presentado denuncias de inconstitucionalidad de esas leyes por parte de los grupos de interés a favor del uso del asbesto.

La empresa Eternit manifiesta en su informe de responsabilidad su posición al respecto, indicando que tras 72 años de actividades en Brasil, la empresa garantiza la calidad y seguridad de sus productos. Manifiesta además que dos de estos cuatro estados son lugares en donde se encuentran fábricas de importante interés para la empresa, por lo que estas leyes forman parte de una guerra comercial en su contra, liderada por sus competidores. Adicionalmente menciona que no se han tomado en cuenta estudios

científicos y técnicos sobre la viabilidad del uso controlado del asbesto, y solo se ha escuchado la preocupación de grupos activistas cuyos argumentos se basan en el desastroso uso del asbesto en Europa, lo cual es significativamente diferente al tipo de asbesto y forma de utilización que se da en Brasil en la actualidad (Eternit, 2012: 47 – 48). El proceso legal sobre la inconstitucionalidad o no de estas leyes continúa en proceso hasta el momento de esta investigación.

Llama la atención, el informe del Grupo de Trabajo creado por la comisión de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Cámara de Diputados presentado en Brasilia en el 2010, y la Comisión Interministerial para elaboración de una Política Nacional relativa al asbesto/amianto de 2004. Estos son dos buenos ejemplos, de los esfuerzos del gobierno y la sociedad brasileña de enfrentar de manera más consensuada el tema del asbesto en su país, y habla de una necesidad de reposicionamiento sobre la meta global de su prohibición. En ambos grupos de trabajo participaron tanto representantes de las industrias más importantes del Brasil, como representantes del gobierno, representantes de los trabajadores y organizaciones activistas tanto a favor como en contra de la prohibición del asbesto. Entre la posición de continuar promoviendo la industria del amianto, y prohibir por completo su uso, algunos actores han propuesto plazos para su remplazo progresivo lo que permitiría reducir los impactos económicos (Duarte, 2010).

En un mundo cada vez más integrado y en el cual, ya no será tan sencillo para las corporaciones multinacionales ocultar la polémica información sobre su accionar en otras naciones, se esperaría ver una progresiva reducción del consumo mundial del asbesto o su remplazo por productos sustitutos sin sus nocivos impactos. Sin embargo, hasta el momento la meta de la prohibición del asbesto, bajo los principios generales de protección de la salud de empleados y consumidores, todavía no es una meta compartida por todos los países. Esta ausencia, no es exclusiva del tema del asbesto, Sentes indica que toda la temática de salud y seguridad en el trabajo es un asunto a menudo ignorado en las discusiones acerca de la promoción de la salud a nivel global, a pesar de que es en la actualidad una de las causas del mayor número de casos de muerte y discapacidad tanto en las naciones desarrolladas como en aquellas en vías de desarrollo, según los datos de la OMS y a la OIT (Sentes, 2010: 15).

Al menos en el caso del asbesto en Brasil, la propia empresa Eternit reconoce, la probabilidad de su prohibición en el futuro. En su reporte de sostenibilidad dedica toda una sección al tema bajo el título de “Riesgo Operativo por la Prohibición del Mineral Crisotilo”, explicando sus argumentos (Eternit, 2012: 46 – 49). Adicionalmente, a identificar esta posibilidad como un riesgo para la continuidad de sus operaciones, describen entre sus estrategias de crecimiento, la diversificación hacia otros productos de construcción, productos con sustitutos al asbesto crisotilo, y el crecimiento de otras líneas de negocios como el *joint venture* con la empresa colombiana de cerámica, Corona, para la elaboración de línea de sanitarios para el mercado de Brasil y América Latina. La empresa afirma que a mediano y largo plazo se plantea que el 50% de su facturación provenga de su estrategia de diversificación (Eternit, 2012: 80 – 82). Estas estrategias podrían plantear la pregunta de si esta empresa se encuentra buscando su sostenibilidad en la migración hacia líneas de negocio que no dependan únicamente de la explotación del mineral crisotilo, quizás anticipando una inevitable prohibición futura de todo tipo de asbesto en Brasil.

### **Pacto Mundial y las brechas de políticas**

Se identifica que el papel del Pacto Mundial, en ayudar a cerrar las brechas de políticas en el uso industrial del asbesto, es indirecto y limitado. Tomando en cuenta que la iniciativa del Pacto Mundial esta orientada a promover el involucramiento de las empresas y la aplicación de buenas prácticas entre sus adherentes, bajo diez principios amplios, encontramos que existe una inmensa diversidad de acciones posibles.

A pesar de que entre los principios se incluyen Derechos Humanos y Derechos Laborales, el Pacto Mundial no toma posiciones frente a temas polémicos como las consecuencias sociales de la exposición al amianto. Para que el Pacto pueda asumir una posición en la promoción de políticas hacia el tema del asbesto, probablemente se necesitaría primero haber cerrado las brechas normativas y de información, mencionadas anteriormente, es decir alcanzar algún nivel de consenso sobre el mejor camino a seguir con respecto al tema del amianto. Probablemente frente a un escenario en el cual, la OMS o la OIT asuman también un marco regulatorio más estricto en cuanto al uso de todo tipo de asbesto, podría el Pacto Mundial promover la implementación de políticas específicas al respecto. Mientras tanto se limitará a

promover la implementación de buenas acciones, tales como la implementación de normas de seguridad estrictas en un marco de uso controlado del asbesto, aunque éstas no sean totalmente efectivas. Una de las ventajas del Pacto podría ser su pragmatismo en trabajar de cerca con las empresas y estimularlas a que realicen cambios positivos a su gestión; sin embargo, se identifica que se queda corta frente a promover cambios mayores o más estructurales.

El Pacto Mundial y la red nacional del Pacto en Brasil cuentan entre sus miembros adherentes tanto a la empresa Eternit, como a la organización civil Crisotila Brasil, los cuales son actores importantes en el país en la promoción del uso controlado del asbesto. Los reportes, que cada participante publica, explican las acciones emprendidas en función de los principios del Pacto. Esta información principalmente se maneja bajo la responsabilidad de la empresa que lo presenta. Es decir, el Pacto no indaga la veracidad o cuestiona las acciones descritas en cada reporte. En el caso del asbesto, no es responsable de profundizar sobre el trasfondo del tipo de actividad o de negocio que las empresas realizan. En cambio, este reporte al ser de acceso público, y ser difundido entre sus grupos de interés, se enfrenta a los cuestionamientos de un universo más diverso de actores. En este punto podría ser de utilidad para las organizaciones activistas, el contar con estos reportes, que amplían la información disponible sobre las actividades de las empresas.

Es importante destacar el papel del Pacto Mundial en incentivar el mejoramiento en la gestión de las empresas hacia metas globales comunes, pero esta participación no puede ser vista como una carta de garantía de que todas las acciones de las empresas adherentes al Pacto han sido validadas. Si bien el espíritu de foro abierto, que caracteriza al Pacto, según el cual cualquier organización puede formar parte, permitiría el ampliar la discusión hacia nuevas y más diversas fuentes de información y discusión, esta amplitud de participación no necesariamente se traduce en un equilibrio entre intereses. En el caso del asbesto en Brasil, vemos que el escenario del Pacto ha sido más bien un buen canal para los intereses económicos del asbesto para posicionar su argumento de la confiabilidad en el uso controlado del asbesto blanco. Precisamente ese forma parte de los cuestionamiento teóricos a la propuesta del Pacto Mundial, “al brindar mayor poder al sector privado pisotea los principios democráticos que deberían



ser las bases de la administración del orden económico internacional” (Thérien y Poulliot, 2006: 66).

La gran apertura del Pacto Global que consideramos una característica que promueve la acción, la transparencia y la participación, es también una de sus debilidades. Si bien existen principios que guían al Pacto, es posible encontrar contradicciones en casos puntuales. Así sucede con el asbesto. Por ejemplo, por un lado tenemos el documento “Ambientes de Trabajo Saludables” de la OMS que es utilizado para guiar a los empleadores, trabajadores y autoridades normativas y profesionales en la implementación de acciones orientadas a los principios del Pacto Mundial con respecto al tema laboral. En este documento encontramos que la presencia de asbesto es un riesgo en el ambiente físico del trabajo que “provoca discapacidades e incluso la muerte” (OMS, 2010). Por otro lado, encontramos que una de las empresas que lideran la responsabilidad social empresarial en el Brasil, tiene como una de sus principales líneas de negocio la explotación, industrialización, comercialización y exportación del asbesto tipo crisotilo (Eternit, 2012). Entendemos entonces que el Pacto Mundial precisamente permite esa amplitud para promover la participación de la mayor cantidad de actores posibles, incluso bajo la existencia de polémicas como ésta.

Como hemos visto, todos los actores están de acuerdo en la importancia y necesidad de mejorar las condiciones de trabajo para promover la buena salud de los empleado, y a la vez garantizar la elaboración de productos que no atenten contra la salud de potenciales usuarios. Sin embargo, hay posiciones divergentes en la manera efectiva de alcanzar este objetivo. Por un lado, la prohibición global de todo tipo de asbesto, por otro lado tenemos la propuesta del uso controlado del asbesto tipo crisotilo, y quizás una tercera vía de una sustitución progresiva del amianto por otros materiales. No queda claro, cual de las opciones se promoverán desde un escenario tan amplio y heterogéneo como el Pacto Mundial. Considerando que la invitación a adhesión al Pacto Mundial es una invitación abierta a todas las empresas e incluso organismos gubernamentales y privados, va a ser inevitable que existan posiciones divergentes entre sus actores. Para mantener este espíritu universalista del Pacto, lo más probable es que mantenga una posición neutra en este y otros temas polémicos.

### **Brechas Institucionales: Organismos de salud y trabajo**

A menudo la discusión sobre el uso industrial del asbesto recae sobre las prácticas laborales y seguridad en el lugar de trabajo. Sobre todo considerando que los casos que han salido a la luz pública gracias a la acción de organizaciones activistas, están relacionados a los trabajadores de industrias que utilizan el asbesto y a sus familiares cercanos. Tomando en cuenta esta característica, identificamos que una de los sectores donde se esperaría tener una estructura o institución regulatoria fuerte sea en el tema de regulaciones sobre el trabajo. Otras instituciones que podrían intervenir en el tema son aquellas que permiten regular la industria. Así por ejemplo, se necesitaría instituciones sobre temas de infraestructura y construcción, considerando que una buena parte de este material se utiliza en este sector productivo.

Esta fortaleza institucional se muestra más bien como un proyecto en construcción tanto a nivel local del caso de Brasil, como a nivel internacional. Al parecer, solamente ciertos países han logrado desarrollar instituciones lo suficientemente estables y confiables para el control del uso del asbesto. Sentes en su estudio sobre el asbesto en Brasil identifica que la industria del asbesto ha podido realizar acciones locales e internacionales con libertad debido a la escasa capacidad institucional en Brasil, pero también identifica esta deficiencia a nivel internacional. Esta situación se contrasta con el entorno que estas industrias enfrentan en algunos países desarrollados en donde las instituciones de regulación han sido mucho más estrictas con la industria (Sentes, 2010: 163). Otra de las evidencias utilizadas por Sentes para este argumento nos indican sobre la abundancia de recursos científicos y experiencias en otras naciones, que sin embargo no han sido traducidas en instituciones o al menos en políticas o normas internacionales que permitan regular el uso y evitar sus desastrosas consecuencias a la salud de las personas. (Sentes, 2010: 16).

En esta misma línea encontramos a LaDou, investigador de la Universidad de California en los Estados Unidos, quien denuncia la ineficiencia de las instituciones, particularmente de la Organización Mundial de la Salud y de la Organización Internacional del Trabajo, para cumplir un rol efectivo regulatorio, en lugar del tibio papel de recomendación (LaDou, 2004: 286). La Convención de Rotterdam, mencionado anteriormente, que permite también unos criterios de acción sobre el comercio de productos peligrosos, es otro instrumento que permitiría cierto control

sobre el asbesto, y está impulsado por la Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la Agricultura (FAO), y el Programa de Naciones Unidas para el medio ambiente (PNUMA) (Secretaría del Convenio de Rotterdam, 2011).

Identificamos dentro de la brecha institucional tanto la ausencia completa de algún tipo de estructura regulatoria formal cobijada en una institución local o internacional, pero también incluimos a la debilidad de las instituciones existentes. Esta debilidad puede tener varios orígenes tales como los limitados recursos para su funcionamiento, una limitada capacidad técnica en el tema, y el cambio en las políticas y los intereses de los actores. LaDou señala tanto la insuficiencia de recursos como el limitado poder de disuasión de la OMC y la OIT en el tema. “El financiamiento para la OMS y la OIT son tan magros que ninguna de las dos agencias tienen poder persuasivo” (LaDou, 2004: 285).

Se identifica una relación también en la brecha institucional y las políticas mencionadas anteriormente. Sentés relaciona la debilidad institucional con el modelo económico brasileño. De acuerdo a esta última, a partir del gobierno de Lula se implementaron políticas para promover la inversión en la explotación minera. Estas políticas encaminadas a promover el crecimiento económico de este país sudamericano; sin embargo, estuvieron acompañadas de la reducción del poder real de las agencias nacionales encargadas de la protección de la salud de los trabajadores (Sentés, 2010: 71). Identificamos entonces una tensión entre las políticas nacionales, que en el caso brasileño buscaban brindar un espacio atractivo para la inversión y por tanto estimular el crecimiento económico, y por otra parte el fortalecer el marco regulatorio local sobre estas empresas. Encontramos por ejemplo, como una de las figuras referenciales del activismo por la prohibición del asbesto, Fernanda Giannasi, empezó su labor, precisamente, al cumplir sus funciones como inspectora dentro del Ministerio del Trabajo. Como muestra su lucha y sus denuncias sobre los intereses económicos sobre el tema del asbesto tanto en Brasil, como a nivel internacional, se muestra también la capacidad limitada de las instituciones nacionales para dar una respuesta definitiva sobre estos temas.

### **Pacto Mundial y fortalecimiento institucional**

La empresa Eternit Brasil presenta en su informe de responsabilidad, como parte del cumplimiento de los principios 1, 5 y 10 del Pacto Mundial (apoyar y respetar la protección de los derechos humanos, apoyar la erradicación del trabajo infantil y trabajar en contra de la corrupción en todas sus formas) la participación activa a través de sus ejecutivos en diversos foros nacionales e internacionales para promover estos temas. Entre ellos se encuentran organismos de promoción industrial y prácticas medio ambientales tales como el Grupo de Líderes Empresariales, el Consejo Superior de Medio Ambiente, y la Asociación Brasileña por el Desarrollo Industrial; como también organizaciones más ligadas al uso controlado del amianto tales como el Instituto Brasileiro de Crisotilo y la Asociación Internacional de Crisotilo. Estas agrupaciones son grupos que posicionan la propuesta del uso controlado del amianto.

Estas organizaciones cumplen un papel importante en la consolidación de información que respalde la posición del uso controlado del asbesto, y ha jugado un papel indispensable en el cabildeo frente a organismos internacionales. Se menciona por ejemplo, el papel de estas agrupaciones en las presiones ejercidas para la introducción del amianto entre las sustancias peligrosas de la Convención de Rotterdam. Sus argumentos indican que el interés de incluir al amianto en la Convención no obedece altruistamente a un interés por proteger la salud de las personas, sino sobre todo a la presión de algunos actores como Chile y los países de Unión Europea en donde existen poderosas industrias que proveen la materia prima sustituta del amianto. Dentro de la información de su posición, adicionalmente, indican que los productos sustitutos para el amianto no brindan las mismas condiciones de calidad y precio que el amianto, y podrían tener también efectos sobre la salud (Chrysotile Institute, s/f).

Se identifica que el Pacto Mundial, estimula la participación de empresas, pero permite que sus acciones permanezcan estrechamente ligadas a sus intereses privados sobre los públicos. Eternit, al igual que otras empresas que defienden el uso controlado del amianto, ha tomado un papel activo en la promoción de estándares de seguridad industrial, pero ignorando y rebatiendo los argumentos de la prohibición de todo tipo de asbesto. Apoya su posición con el derecho al desarrollo de los países de renta menor, el derecho al trabajo de sus ciudadanos, y el derecho a contar con un producto de calidad a bajo costo para ayudar a superar el déficit de vivienda. En ese sentido su participación

en el Pacto Mundial ha ayudado a legitimar su participación en estos foros, que desde una visión más crítica podría verse simplemente como un trabajo de cabildeo internacional dentro de los esfuerzos de cuidar los intereses de lucro a partir del uso de un mineral considerado peligroso.

Aun más el modelo de Blueprint, que es una versión más profunda del compromiso de las empresas con el Pacto, las compromete a llevar acciones más profundas en funciones de otros objetivos de la ONU. Sin embargo, es lógico suponer que la empresa Eternit, como cualquier otra, buscara posicionarse dentro de su trabajo de promoción de principios bajo sus propios criterios. Es decir, incluso al cumplir un rol más activo en la promoción de los objetivos de la OIT, de la OMS, de la PNUMA, o de la misma Convención de Rotterdam, su papel estará inevitablemente orientado a defender su argumento del uso controlado del amianto, promoviendo que las empresas utilicen sus métodos de cuidados a los empleados, en lugar de permitir la entrada a estos organismos de los argumentos de la prohibición del amianto. Cabe preguntarse si este tipo de promoción a la participación auspiciado por el Pacto Mundial, no crearía un desequilibrio en la presentación de argumentos dentro de las instituciones internacionales.

### **Brecha de cumplimiento: Regulación capturada de facto**

En la quinta brecha de análisis relativa al cumplimiento, se analiza la puesta en práctica o no de la información, normas y principios, políticas e instituciones. El análisis de este punto, ha sido relacionado en esta investigación con mecanismos específicos de regulación y de cumplimiento de los compromisos asumidos. En resumen, se ha identificado por una parte la existencia de presión social que promueve la prohibición global de todo tipo de asbesto como mecanismo de protección más efectivo, en contraste con el argumento del uso controlado del amianto. En cuanto a las normas y políticas se identifica igualmente al menos dos grandes tendencias sobre propuestas de protección. Ante esta situación a pesar de que las instituciones más relacionadas al tema, tales como la OMS, OIT, FAO y PNUMA, recogen la preocupación de la peligrosidad del asbesto, no han tenido el poder de disuasión suficiente para impactar todavía en la comercialización, venta, industrialización y consumo de materiales que contienen asbesto. Esta deficiencia de las instituciones se muestra en el “fracaso de

traducir el espíritu de estos instrumentos en políticas públicas significativas a nivel domestico e internacional” (Sentes, 2010: 16).

Finalmente, queda en manos de cada Estado el recoger o no las recomendaciones y aplicar los convenios relativos al tema, pero también la aplicación de marcos regulatorios para los actores involucrados. Para el asbesto no hemos encontrado una institución internacional global que juzgue las acciones de las corporaciones transnacionales, pero existen ejemplos de procesos legales en cortes nacionales. El tribunal de Turín en Italia condenó a 16 años de prisión a los principales representantes legales de la empresa multinacional Eternit, por el incumplimiento de estándares mínimos de seguridad en su planta de producción en Italia, que según el veredicto fue causante de la muerte 2.191 personas (Diario El País, 2012). Este tipo de acciones, serían valiosos precedentes que apoyan el activismo hacia una prohibición total del asbesto en todos sus tipos.

Si bien existen mecanismos de regulación por parte de cada uno de los Estados en relación al tema del amianto, estas regulaciones pueden verse viciadas por intereses privados. Hemos descrito cuatro tipos de regulación de acuerdo al nivel de apertura hacia los intereses generales: 1) regulación capturada pura, 2) regulación capturada de facto, 3) regulación capturada pero con concesiones y compromisos, 4) regulación de intereses comunes (Mattli y Woods, 2009: 12-21). Se analiza a continuación el tipo de regulación que tiene Brasil en el caso del asbesto según la interacción entre actores.

Se toma como principio la búsqueda de una protección efectiva de trabajadores y consumidores que, como hemos analizado anteriormente, es un principio común de todos los actores. De acuerdo a la clasificación de Mattli y Woods, mecanismos regulatorios que busquen los intereses comunes serían aquellos que apunten de manera amplia a la protección de trabajadores y consumidores, y lo alcancen de manera efectiva. Para identificar el nivel de regulación de entre estos cuatro tipos tenemos dos variables, oferta institucional y demanda social. La oferta institucional se determina por la amplitud de las instituciones de regulación con la posibilidad de participación de múltiples actores, mientras la demanda social está determinada por el interés expresado por la movilización social hacia un tema.

Para el caso del asbesto en Brasil, podríamos afirmar que en el periodo en el cual se impulsó la inversión extranjera alivianando las regulaciones en temas de salud laboral

y seguridad, se contaba con un escenario de regulación capturada pura. Es decir baja oferta institucional y baja demanda social. No existía una oferta institucional de participación para trabajadores o consumidores, dando carta abierta a la libre explotación y comercialización del material en el país, y promoviendo su exportación. Los marcos regulatorios para salud y seguridad ocupacional serían, en esta primera etapa, insuficientes. Sentes identifica que el Brasil al permitir que el poderoso cabildeo de la industria del asbesto imponga las normas de juego, se estaría reforzando las estructuras de inequidad de este país (Sentes, 2010: 64-65). Como ejemplos de esta tendencia, tenemos que a menudo las empresas ante polémicas laborales por accidentes en el trabajo habían acostumbrado orientar la culpa al trabajador (Sentes, 2010: 41). Se ignoraba por ejemplo, que la inestabilidad laboral en muchas industrias estimulaba a que el trabajador busque pasar por alto procesos de seguridad a fin de trabajar más eficientemente y con mayor rapidez, creando un estímulo hacia comportamiento inseguros (Sentes, 2010: 42).

A partir de 1995, se formaliza la organización ABREA agrupando a exempleados del amianto, teniendo un papel activo en la discusión del tema. Esta organización junto a otras de la sociedad civil y entidades gubernamentales como el Ministerio del Trabajo de Brasil, emprendieron una campaña permanente buscando la prohibición total del amianto. En este periodo, con un rol más activo de organismos estatales, las empresas contaban con regulación capturada de facto, en la cual todavía se cuenta con un marco institucional limitado. En la actualidad Brasil mantiene la posición, de que es posible el uso controlado del amianto, y sus marcos regulatorios reflejan esta posición. En caso de existir una más amplia oferta institucional, pero insuficiente demanda social el tipo de regulación se quedaría estancada en un tipo de regulación capturada de facto, en donde es beneficiosa para las empresas privadas y los intereses económicos. Actualmente se evidencia una demanda social amplia y en crecimiento.

De manera optimista, se podría pensar en que se abre camino una tercera etapa con las reuniones interministeriales, y el papel de otras instancias gubernamentales como las comisiones legislativas, el papel de Brasil en torno a los temas medio ambientales relacionados a la cumbre de Río, y el continuo trabajo de las organizaciones activistas, y apoyo moral de los logros del activismo internacional, aumentando aún más la demanda social y la oferta institucional. Esto daría paso a un marco regulatorio en la

categoría capturada pero con concesiones y compromisos. Existen varios proyectos de ley en el parlamento brasileño que apuntaría hacia esta posición (Duarte, 2010: 643-645). En esta línea por ejemplo estaría, lo propuesto por algunas industrias para establecer un plazo para el remplazo progresivo del amianto por productos sustitutos (Albuquerque, 2008:15-16).

Finalmente, si el dilema en el que se encuentra el Brasil con respecto al amianto llegara en algún momento a que el gobierno de esta nación tome la decisión de la prohibición total del amianto, como lo promueven muchas organizaciones a nivel internacional y lo sugieren los organismos internacionales afines, llegaríamos a un tipo de regulación de intereses comunes. Ante este escenario, la empresa Eternit en Brasil argumenta que una prohibición abrupta del mineral provocaría un efecto traumático con el desabastecimiento de techos para viviendas, producto que es de alta importancia frente a la demanda de vivienda popular en Brasil. Adicionalmente tendría un impacto significativo en la reducción de impuestos recaudados por gobiernos locales, y provocaría un problema de desempleo, por la alta cantidad de personas que trabajan en la industria (Eternit, 2012:47). Estos argumentos, en caso de ser tomados en cuenta por las autoridades brasileñas, posiblemente crearían un escenario más propicio hacia un plazo de remplazo de materiales, de acuerdo a la identificación de posibles materiales sustitutos en lugar de una prohibición inmediata (Duarte, 2010: 222).

### **Pacto Mundial y la brecha de cumplimiento**

El Pacto Mundial como proyecto de gobernanza no tiene la intencionalidad de velar por el cumplimiento o no de las leyes locales o internacionales, pues se enmarca dentro de un nivel de participación voluntario. El único mecanismo disuasivo de este organismo es sancionar a las empresas que luego de adherirse al Pacto, incumplan en la publicación de avances en la implementación de un modelo de gestión dentro del marco de referencia del Pacto y sus principios. Sin embargo, para las empresas participantes el cumplimiento de la ley local e internacional que se relacione a su negocio, es el mínimo nivel de cumplimiento exigido. De hecho el Pacto recomienda, dentro de este modelo de gestión, implementar acciones que vayan más allá de las exigidas por la ley (Oficia del Alto Comisionado de Naciones Unidas por los Derechos Humanos, 2011: 1).



Se ha identificado que a pesar de existir convenciones internacionales que promueven la supresión del uso del amianto, cada país mantiene una posición diferente, y sus mecanismos de regulación locales son un reflejo de esta postura. Las industrias relacionadas al amianto, entonces, argumentan con tranquilidad el cumplimiento estricto de las normativas locales, e incluso el respeto a los instrumentos internacionales vigentes. Sin embargo, resulta polémico el trabajo de cabildeo implícito en este tipo de organismos y cómo se ignora declaraciones como la contenida en el texto de 95ª reunión de la Organización Internacional del Trabajo donde se indica de manera explícita la sugerencia de eliminar todo tipo de asbesto. Además, las leyes y regulaciones de cada país en este tema siguen siendo heterogéneas y, utilizan criterios inequitativos según si están ubicados en países desarrollados o en vías de desarrollo.

Brasil en su posición de defensa del uso controlado, refleja esta tendencia en su sistema regulatorio. Las industrias que utilizan amianto están reguladas por la ley federal 9.055/95, Decreto 2.350/97 que establecen los criterios para la extracción, industrialización, utilización, comercialización y transporte del amianto crisotilo, y prohíbe la utilización de cualquier otro tipo de asbesto. La empresa Eternit reconoce el cumplimiento completo de estas regulaciones en el Brasil, además de implementar por cuenta propia mecanismos estrictos de control industrial lo que le han permitido contar con las certificaciones de medio ambiente ISO 14.001 y de ambiente y seguridad laboral OSHAS 18.001. Sin embargo, de la misma información de esta empresa se recoge la tensión existente dentro del Brasil por el uso del asbesto, lo cual está reflejado también en el ámbito regulatorio legal. Los estados de Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo y Pernambuco tienen leyes que limitan o prohíben el uso del amianto en sus territorios. La respuesta de los intereses a favor del amianto ha sido la presentación de demanda de inconstitucionalidad de estas leyes (Eternit, 2012: 47).

En cuanto a la brecha de cumplimiento el Pacto Mundial se constituye en un estímulo a las empresas participantes en ser firmes en el cumplimiento de las leyes, y presentar propuestas de buenas prácticas en base a los diez principios del Pacto. Sin embargo, una vez más se quedaría corta en cuanto a exigir a las empresas adherirse a marcos regulatorios más exigentes. En el caso de Brasil, que tenemos un tipo de regulación entre regulación capturada de facto y regulación capturada pero concesiones para el uso del amianto, no esperamos encontrar en el marco del Pacto Mundial una

posición que ayude a los mecanismos regulatorios a variar. Sin embargo, el Pacto Mundial al promover el involucramiento de las empresas en un mayor diálogo entre grupos de interés, la implementación de prácticas medio ambientales laborales y de prevención de la corrupción, ayudaría a contar con mayor elementos de juicio tanto para las organizaciones activistas y de la sociedad civil, como a entidades de gobierno para crear puentes de diálogo entre actores.

## **CAPÍTULO V CONCLUSIONES**

El Pacto Mundial, como iniciativa de la Organización de Naciones Unidas, apareció como una propuesta innovadora para estimular la participación más activa de actores privados en alcanzar objetivos comunes. Sin embargo, al contrastar el Pacto Mundial con el cierre de brechas de gobernanza que permitan asegurar una protección efectiva a la salud en el polémico tema del uso industrial del asbesto, se encuentra serias limitaciones. Esto señalaría que existen todavía brechas del Pacto para posicionarse como un proyecto de gobernanza global con impacto en temas como el presentado en este caso. Para el caso del asbesto, parecen ser más relevantes las decisiones generadas en otras instituciones nacionales como ministerios y gobiernos nacionales y locales, y en mecanismos de regulación internacionales como la Convención de Rotterdam, la OIT y la OMS. Tomando en cuenta que dentro de las iniciativas privadas de responsabilidad corporativa el Pacto Mundial aparecería como uno de los foros más amplios y con mayor legitimidad con respecto a otros, llama la atención la evidencia que muestra su limitada incidencia. El proyecto de gobernanza propuesto por el Pacto aparecería como un modelo deseable pero que todavía no muestra fortalezas en un protagonismo de alcanzar soluciones profundas a problemas polémicos globales como el caso del uso industrial del asbesto.

Se ha identificado dentro del modelo de gobernanza, que las cinco brechas descritas estarían estrechamente relacionadas entre sí. La consolidación de normas y políticas, muestran requerir de consensos sobre los mejores mecanismos de protección a las personas potencialmente expuestas al asbesto. El Pacto Mundial ha mostrado promover la comunicación y el acceso a información, pero al momento esto no se ha traducido en un consenso específico, siendo más bien decisorio los resultados de otros foros internacionales. De igual manera, las instituciones y el cumplimiento y regulación estarían limitados a la necesidad de un consenso definitivo sobre el manejo del asbesto. Se identifica que existe una fuerte influencia en el posicionamiento del tema en relación a los intereses económicos que la industria del asbesto todavía genera. Si se considera la importancia de la información y el conocimiento frente al cierre de brechas, sería posiblemente estratégico para las organizaciones de la sociedad civil fortalecerse en el posicionamiento del tema en comunidades epistémicas relevantes. Probablemente para

ello, puedan apoyarse en la creación de redes de organizaciones, vinculación con gobiernos locales, utilización de nuevas tecnologías de comunicación, apoyarse en agrupaciones sociales de temas relacionados tales como medio ambiente, protección al consumidor, protección a trabajadores y centros académicos de investigación; que puedan abrir espacios para una difusión y discusión más imparcial del tema.

Se encuentra que la característica del Pacto Mundial de promover la amplia participación de grupos de interés no garantiza necesariamente una participación equilibrada de actores. En el caso del asbesto en Brasil, si bien el Pacto Mundial, no tienen una postura oficial al respecto, es un escenario en el cual las empresas privadas han ganado un mayor protagonismo. A pesar de que el Pacto Mundial es un foro abierto para todo tipo de participantes, para el caso del asbesto en Brasil, tienen un mayor protagonismo la empresa Eternit y la organización Crisotila Brasil, las cuales promueven el argumento del uso controlado del asbesto.

Para el caso de análisis de esta investigación, se identifica que ha sido positiva la participación de la empresa Eternit para ampliar la información disponible sobre el tema y exponer su posición acerca del uso del mineral crisotilo. Sin embargo, también se ha notado que mucha de la información relevante sobre el tema, con posiciones más diversas se encuentra en otras fuentes de información, tales como organizaciones de la sociedad civil, investigaciones de organismos multilaterales y científicos, y estudios gubernamentales. A pesar de que el modelo de gestión promovido por el Pacto demanda el involucrar, mapear y trabajar pensando en los potenciales grupos de interés, esto no necesariamente se refleja, en el caso del asbesto, en que la empresa Eternit brinde algún espacio de participación a los grupos que proponen la prohibición de todo tipo de asbesto, y permanece firme en su posición.

En su informe, Eternit, se muestra con políticas de puertas abiertas, de disponibilidad a responder a cualquier tipo de demanda de información, de transparencia en su gestión, y que cuenta con mecanismos de dialogo tanto con clientes, como con trabajadores, ex trabajadores, investigadores, organismos gubernamentales y accionistas. Estas iniciativas junto a un esfuerzo significativo en instalar procesos industriales con alta seguridad para reducir la exposición al asbesto tipo crisotilo, le han ganado varias certificaciones y reconocimientos nacionales e internacionales que no dejan de ser meritorios. Demuestra un interés y la aplicación de buenas prácticas por

ejemplo en la reducción de desechos, reducción de emisiones, reducción de impacto y protección de ecosistemas aledaños a las fábricas, estimular la mano de obra local, trabajar fuertemente en la capacitación técnica y el desarrollo de sus colaboradores, entre otros. Todas estas acciones son sin duda muy meritorias. Sin embargo, si se considera que la mejor forma de proteger completamente a potenciales usuarios y trabajadores es la prohibición de todo tipo de asbesto, todas estas buenas acciones de la empresa no serían suficientes frente a esta demanda social.

Se identifica que el Pacto Mundial es un escenario altamente heterogéneo. Sus miembros adherentes son diversos tipos de empresas, con amplia diversidad de servicios y productos, tipos de gestión, y muchas de ellas tendrán buenas y malas prácticas. Probablemente, esta diversidad y el no implicar un compromiso vinculante hacen de este foro un espacio cómodo para la participación de las organizaciones privadas, y empresariales que sin embargo, no sería un escenario decisorio en el apoyo a exigencias de la sociedad civil como en el caso del polémico uso del asbesto.

El caso de la polémica en Brasil, junto a otros países, por la prohibición del uso de todo tipo de asbesto, es uno de los innumerables temas que pueden generar polémica y fricción entre actores a nivel nacional e internacional, y sería imposible para una organización como el Pacto Mundial el asumir un liderazgo y una posición frente a cada uno de estos temas. Para superar esta limitación, las herramientas con las que cuenta el Pacto, es apoyarse en los instrumentos técnicos de otros organismos de la ONU. El Pacto no genera nuevos acuerdos internacionales, sino que hace énfasis en el cumplimiento de los instrumentos jurídicos vinculantes ya existentes en temas de Derechos Humanos, relaciones con los trabajadores, medio ambiente y combate a la corrupción. Por esta razón, encontramos que algunos de los documentos usados de guía para el tema de salud y seguridad ocupacional que el Pacto promueve están elaborados por la Organización Mundial de la Salud y por la Organización Internacional del Trabajo. De la misma manera para temas de medio ambiente y corrupción el Pacto se apoya en la información, principios y reglamentos aprobados en instrumentos internacionales relativos a estos temas y promovidos desde otros espacios del sistema de la ONU. En los temas de gestión, vemos que el Pacto se apoya en organismos privados, que cuentan con prestigio entre el mundo corporativo, para mencionar dos ejemplos, se utilizan los modelos de la organización privada International Standardization

Organization, ISO, y el modelo de gestión del foro Global Reporting Initiative. Se esperaría entonces que el Pacto tenga una posición más firme con respecto al uso del asbesto, si esta posición se consolida en estos organismos. Por ejemplo, se podría esperar que tenga algún efecto sobre el Pacto, la resolución de la 95ª reunión de la OIT, los potenciales resultados del proceso de incluir al asbesto crisotilo entre el listado de sustancias peligrosas de la Convención de Rotterdam, y el fortalecimiento de las debilidades identificadas en organismos como la OMS y la OIT para asegurar el cumplimiento de estos instrumentos. Tomando en cuenta estos puntos, el Pacto Mundial puede ser uno de los foros de participación para las organizaciones sociales activistas que buscan la prohibición, pero no es el único foro ni el más importante para este tema en específico.

Al no existir una visión homogénea sobre los comportamientos éticos de las empresas con respecto a este tema, es difícil que el Pacto pueda ser una vía para asegurar por sí solo un comportamiento ético y regulado de las empresas, sobre todo porque promueve prácticas discrecionales que son escogidas por las empresas. Las empresas adherentes al Pacto deciden, en base a los diez principios, cuales estrategias se ajustan más a su realidad, y sobre cuales principios establecer estrategias relevantes de intervención a través de mejores prácticas. Este nivel de discrecionalidad, ha sido exitoso en su pragmatismo, porque se ha visto una proactividad por parte de las empresas en mejorar su gestión, contemplando estos principios. Sin embargo, la limitación de esta discrecionalidad estaría en estos puntos críticos. Así por ejemplo, a pesar de los excelentes resultados mostrados por el informe de responsabilidad de Eternit, la empresa no manifiesta una intención en cambiar su posición de defensa del uso del mineral crisotilo. Sería interesante identificar otros casos similares, por ejemplo con el uso de tecnología obsoleta, extracción de materiales, uso de materiales peligrosos, prácticas laborales cuestionables que suelen ser puntos críticos de discusión y de polémica entre la sociedad civil y las empresas.

El proyecto de gobernanza propuesto por el Pacto Mundial, caería según estas debilidades bajo un escenario de segunda mejor opción, que no reemplaza la regulación, pero que promueve mejores comportamientos. Es interesante identificar que en el caso del uso del asbesto, sigue siendo crucial el papel decisor de las entidades locales y nacionales gubernamentales de control. En el caso de Brasil, está en manos de sus

legisladores, de su sistema judicial y de los gobiernos locales la aplicación de leyes y el control de regulaciones sobre estos temas.

Con estas evidencias, el éxito del Pacto, a través de la promoción de buenas prácticas, y una alta participación de más empresas y organizaciones sería deseable, pero no podríamos afirmar que sea suficiente por sí sola para contar con mecanismos de gobernanza mundial más incluyentes. El papel de las organizaciones sociales, como en el caso del activismo por la prohibición del asbesto, seguiría siendo crucial para ampliar las fuentes y criterios de información y la orientación imparcial de normas, valores, principios y políticas y regulaciones. El Pacto Mundial parece no jugar un papel relevante en la búsqueda de la prohibición mundial del asbesto, e incluso podría afirmarse que brinda un escenario favorable a las empresas que protegen sus intereses ante el riesgo de su prohibición.

El modelo de liderazgo del Pacto conocido *Blueprint* al cual, la empresa Eternit, está entrando, demanda un compromiso más profundo con otras iniciativas de la ONU. Por tanto cabría suponer que este mayor compromiso se reflejaría en algún momento en el futuro en un cambio o flexibilización de su posición con respecto al amianto. Incluso si la propuesta del uso controlado del asbesto crisotilo se plantea como un objetivo viable que asegure la reducción efectiva de riesgos, se esperaría que la empresa asuma un papel de liderazgo en promover la aplicación normas estrictas de control industrial y de manejo del material dentro de sus plantas, pero también a lo largo de toda la cadena de producción antes y después de pasar por sus plantas. Si tomamos en cuenta que el 45% del mineral crisotilo que la empresa extrae se utiliza para la exportación, sería un trabajo titánico asegurar que todas las empresas importadoras del mineral implementen efectivamente y con rapidez altos estándares de seguridad, incluso tomando en cuenta que muchas de ellas pueden estar en países con regulaciones más laxas con respecto a su utilización.

## Bibliografía

- Adler, Emanuel y Haas Peter (2009) “Las Comunidades Epistémicas, el Orden Mundial y la Creación de un Programa de Investigación Reflexivo” *Relaciones Internacionales*, núm.12, Octubre de 2009. Madrid: Grupo de Estudio de Relaciones Internacionales, pp. 145-169
- Albuquerque de Castro, Hermano. (2012) “Por que o amianto ainda não foi proibido no Brasil e nos países em desenvolvimento?” *Saúde em Debate: Desenvolvimento e Sustentabilidade: desafios da Rio +20*, Vol. 36, n. especial, pp.98-105
- Albuquerque de Castro, Hermano. (2008) “Aspectos Sobre la Producción del Amianto, Exposición y Vigilancia de los Trabajadores Expuestos al Amianto en Brasil” *Ciencia & Trabajo*, Año 10, No. 27, pp. 11-17
- Annan, Kofi (1999). “Secretario General de Naciones Unidas propone un pacto mundial en derechos humanos, temas laborales y medio ambiente en el Foro Mundial Económico de Davos” disponible en <http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19990201.sgsm6881.html>, visitado en febrero 16 de 2012.
- Barnett, Michael y Sikkink, Kathryn. (2008) “From International Relations to Global Society” en Reus-Smit, Christian y Snidal, Dundan (eds). *The Oxford Handbook of International Relations*”Oxford: University Press, pp. 62-83.
- Birchfield, Vicki. (1999) *Contesting the Hegemony of Market Ideology: Gramsci's 'Good Sense' and Polanyi's 'Double Movement'*. Review of International Political Economy, Vol. 6, No. 1, pp. 27-54.
- Brand, Ulrich. (2005) “Order and Regulation: Global Governance as a Hegemonic Discourse of International Politics?” Review of International political Economy, Vol. 12, No. 1, Aspects of Globalization, pp. 155 - 176
- Castleman, Barry. (2002). “WTO Confidential: The case of asbestos” *International Journal of Health Services*, Vol. 32(3), pp. 489-501
- Crisotila Brasil (2013a). “Instituto Brasileiro do Crisotila Quem Somos”. Disponible en <http://www.blogamiantocrisotila.com.br/>, visitado em Enero 12 de 2013.
- Crisotila Brasil (2013b). “10 Motivos para manter o uso de amianto crisotila no Brasil”. Disponible en <http://www.blogamiantocrisotila.com.br/>, visitado en Enero 12 de 2013.
- Chrysotile Institute (s/f). “Chrysotile not Included in the Rotterdam Convention: Common Sense Triumphs over Demagoguery”. Disponible en <http://www.chrysotile.com/en/news/hot/rotterdam.aspx>, visitado en enero 30 de 2013.
- Cox, Robert (1983) “Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method”. *Millenium: Journal of International Studies* Vol. 12, No.2., pp. 171-172
- Diario el País (2012). “Condena Histórica en Italia por la muerte de más de 2.000 personas por amianto”. Disponible en [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/02/14/actualidad/1329217328\\_507047.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/02/14/actualidad/1329217328_507047.html), visitado en Enero 20 de 2013
- Duarte, Edson (2010) (Relator). *Relatório do Grupo de Trabalho da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados destinado à*



- análise das implicações do uso do amianto no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.
- Eternit Brasil (2013). “Amianto Crisotila”. Disponible en <http://www.eternit.com.br/corporativo/amiantocrisotila/index.php>, visitado en Enero 21 de 2013
- Eternit (2012). “Relatório Anual 2011”. Disponible en [http://unglobalcompact.org/system/attachments/15147/original/COP\\_Final.pdf?1335675327](http://unglobalcompact.org/system/attachments/15147/original/COP_Final.pdf?1335675327), visitado en enero 30 de 2013.
- Forum Empresa (2009). “Qué es la RSE” disponible en <http://www.empresa.org/> visitado en febrero 16 de 2012.
- García-López, María y Barrera-Rodríguez, Raúl (2000) “Mesotelioma Maligno: Descripción Clínica y Radiológica de 45 Casos con y sin exposición a Asbestos” *Salud Pública de México*, Vol.42, No. 6, pp. 551 – 519
- Gergelová, Petra, Šulcová, Margareta y Hurbánková, Marta. (2006) “Asbestos Exposure and Its Health Effects”. En *Environmental Health in Central and Eastern Europe*, Donnelly, K y Cizmas, Leslie (comp.): 97-104. Países Bajos: Springer.
- Giannasi, Fernanda (2006). “Brazil’s Position on Chrysotile, No Position!” en *Chrysotile asbestos: hazardous to humans, deadly to the Rotterdam Convention*, Building & Woodworkers International and the International Ban Asbestos Secretariat: 24. Londres: BWI/IBAS
- Global Reporting Initiative (s/f). “Economic Sustainability” disponible en <https://www.globalreporting.org/information/about-gri/Pages/default.aspx> visitado en febrero 16 de 2012.
- Global Compact Foundation (s/f) “Overview About us” disponible en <http://www.globalcompactfoundation.org/about.php> visitado en febrero 29 de 2012
- Gregoratti, Catia (2010) “Growing Sustainable Business in Eastern Africa: The Potential and Limits of Partnership for Development” en Utting, Peter y Marques, José Carlos (2010) *Corporate Social Responsibility and Regulatory Governance*. Gran Bretaña: Palgrave MacMillan, pp. 203-224
- Guibernau, Monserrat (1998) “El futuro del nacionalismo de las naciones sin Estado” en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60, No. 1 (enero – marzo, 1998), México: Universidad Autónoma de México, pp. 115-130
- Haggard, Stephan y Simmons, Beth (1987) “Theories of International Regimes” en *International Organizations*, vol. 41, No. 3 (verano, 1987), pp. 491-517.
- Hall, Carrie (2011) *United Nation Global Compact Annual Review 2010*. New York: UN Global Compact Office.
- Harari, Raúl (2008) “El Asbesto en Ecuador: El Día Después” *Ciencia y Trabajo*, No. 27, Año 10, Enero-Marzo 2008, pp. 25 – 30
- Hardt, Michael y Negri, Antonio (2003) “Globalization as Empire” en Held, David y McGrew, Anthony (eds.) *The Global Transformations Reader*. Gran Bretaña: Polity Press, pp. 116-119.
- Harris, Lilieth y Kahwa, Ishenkumba (2003) “Asbestos: old foe in the 21st century” *The Science of the Total Environment*, Vol. 307 (1-3), pp.1-9.
- Hasenclever, Andreas, Mayer Peter y Rittberger, Volker (2000) “Integrating theories of international regimes” en *Review of International Studies*, Vol. 26, No.1 (Jan.,2000),Cambridge University Press, pp. 3-33

- Held, David y McGrew, Anthony (2003) "The Great Globalization Debate: An Introduction" en Held, David y McGrew, Anthony (eds.) *The Global Transformations Reader*. Gran Bretaña: Polity Press, pp. 1-50.
- ISO (s/f). "ISO 26000 Project Overview" disponible en [http://www.iso.org/iso/iso\\_catalogue/management\\_and\\_leadership\\_standards/social\\_responsibility/sr\\_iso26000\\_overview.htm](http://www.iso.org/iso/iso_catalogue/management_and_leadership_standards/social_responsibility/sr_iso26000_overview.htm) visitado en febrero 16 de 2012.
- Jönson Christer y Tallberg, Jonas (2010) "Transnational Actor Participation in International Institutions: Where, Why and with What Consequences?" en Jönson, Christer y Tallberg, Jonas (Ed). *Transnational Actors in Global Governance, Patterns, Explanations, and Implications*. Great Britain. Palgrave Macmillan
- Karns, Margaret y Mingst Karen (2009) "The Theoretical Foundations of Global Governance" en Karns, Margaret y Mingst Karen *International Organization: the politics and process of global governance*. Lynne Rienner Publishers, pp. 35-60.
- Kazan-Allen, Laurie (2006). "Listing of Chrysotile – a Priority at COP3!". En *Chrysotile asbestos: hazardous to humans, deadly to the Rotterdam Convention*, Building & Woodworkers International and the International Ban Asbestos Secretariat: 24. Londres: BWI/IBAS
- Keohane, Robert y Nye Joseph (1988) *Poder e Interdependencia, La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, Robert (2007) "The Demand for International Regimes" en Simmons, Beth y Steinberg, Richard (eds.) *International Law and International Relations*. Oxford: University Press, pp. 18-39.
- Krasner, Stephen (2007) "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables" en Simmons, Beth y Steinberg, Richard (eds.) *International Law and International Relations*. Oxford: University Press, pp. 18-39.
- Kratochwil, Friedrich y Ruggie John (1986) "International Organization: A State of the Art on an Art of the State" *International Organization*. Vol. 40, No. 4 (Otoño, 1986), pp. 753-775. The MIT Press
- Kell, Georg y Ruggie, John (1999) "Global markets and social legitimacy: the case for the 'global compact'" en *Transnational Corporations*, vol. 8, No. 3, pp. 101-120
- LaDou, Joseph. (2004) "The Asbestos Cancer Epidemic" *Environmental Health Perspectives*, Vol. 12, No. 3, pp. 285 - 290
- Latham y Watkins (2008). "The Importance of Voluntarism" disponible en [http://www.unglobalcompact.org/docs/about\\_the\\_gc/Voluntarism\\_Importance.pdf](http://www.unglobalcompact.org/docs/about_the_gc/Voluntarism_Importance.pdf) visitado en febrero 16 de 2012
- Lipschutz, Ronnie (2000) "Crossing Borders: Global civil society and the reconfiguration of transnational political space" en *GeoJournal* 52: 2000, Holanda: Kluwer Academic Publishers, pp. 17-23
- Luna, Francisco y Klein, Herbert (2006). *Brazil: Since 1980*. New York: Cambridge University Press.
- Mallinder, Lorraine. (2011) "Asbestos Deadly Secret" *Canada's History*, Vol. 91, No. 2, pp. 32 - 38
- Martínez, Ángel (2000) "Lógicas Reguladoras" en Martínez, Ángel (2000) *Economía Política de la Globalización*. Editorial Ariel, Barcelona, pp. 319-351

- Mathews, Jessica (2003) "Power Shift" en Held, David y McGrew, Anthony (eds.) *The Global Transformations Reader*. Gran Bretaña: Polity Press, pp. 204-212.
- Mattli, Walter y Woods Ngaire (2009) "In Whose Benefit? Explaining Regulatory Change in Global Politics" en Mattli, Walter y Woods Ngaire (eds.) (2009) *The Politics of Global Regulation*. Princeton y Oxford: Princeton University Press, pp. 1-43
- Norris, Pippa (2003) "Global Governance and Cosmopolitan Citizens" en Held, David y McGrew, Anthony (eds.) *The Global Transformations Reader*. Gran Bretaña: Polity Press, pp. 287-297.
- Nye, Joseph (2011). *The Future of Power*. New York: Perseus Books Group.
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas por los Derechos Humanos (2011). "Implementing the United Nations Protect, Respect and Remedy Framework". Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- Organización Mundial de la Salud (Julio 2010). "Eliminación de las enfermedades relacionadas con el asbesto". Disponible en: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs343/en/index.html>, visitado en enero 10 de 2012.
- Payne, Anthony. (2005) "Governance in a Global Political Economy" en Phillips, Nicola (Ed.) *Globalizing International Political Economy*. Londres: Palgrave Macmillan. pp.55 – 81
- PNUD (2010) *Informe sobre Desarrollo Humano 2010, la Verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Edición del Vigésimo Aniversario, México: PNUD
- Risse, Thomas (2000) "The Power of Norms versus the Norms of Power: Transnational Civil Society and Human Rights" en Florini, Ann (ed.) *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*. Japan: Center for International Exchange and Carnegie Endowment for International Peace, pp. 177-207
- Rosenau, James (1992) "Governance, Order, and Change in World Politics" en Rosenau, James y Czempiel, Ernst-Otto (eds.) *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: University Press, pp. 1-29.
- Rosenau, James (1995) "Governance in the Twenty-first Century". *Global Governance*, Vol. 1, No. 1, Lynne Rienner Publishers, pp. 13-43.
- Ruggie, John Gerard. (1982) "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order" *International Organizations*, Volume 36, Issue 2, International Regimes (Primavera, 1982) pp. 379-415.
- Ruggie, John Gerard. (2003) "Taking Embedded Liberalism Global: The Corporate Connection" en Held, David y Koenig-Archibugi Mathias (eds). *Taming Globalization: Frontiers of Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Ruggie, John Gerard. (2010) "Protect, Respect, and Remedy: The UN Framework for Business and Human Rights" En Mashood, Baderin y Manisuli Ssenyonjo (2010) *International Human Rights Law: six decades after the UDHR and beyond*. Gran Bretaña: Ashgate Publishing Limited, pp. 519-538.
- Salerno, Deborah (2006). "Fernanda Giannasi: battling asbestos in Brazil" *Journal of Epidemiology & Community Health*, Vol. 60, No.11, pp. 944
- Scott, C. (2010) *Reflexive Governance Regulation and Meta-Regulation: Control or Learning*. En De Schutter, O. y Lenoble, J. (Eds.). (2010). *Reflexive*

- Governance Redefining the Public Interest in a Pluralistic World*. Oxford: Hart Publishing. Oxford and Portland, Oregon. pp. 43-63
- Secretaría del Convenio de Rotterdam (2011). “Sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional”. Disponible en:  
<http://www.pic.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/1048/language/en-US/Default.aspx>, visitado en Enero 20 de 2013.
- Sentes, Kyla (2010) “The Impact of the Asbestos Industry on Families in Brazil” Disertación doctoral, University of Alberta.
- Siriruttanaprak, S. (2004). Global Health Impact of Asbestos: An Experience from Thailand. Paper presented at the Global Asbestos Congress, Tokyo.
- Smith, A. H., y Wright, C. C. (1996). “Chrysotile Asbestos is the Main Cause of Pleural Mesothelioma” *American Journal of Industrial Medicine*, Vol. 30, pp. 252- 266.
- Soskolne, Colin y Bates, David (2006) “Canada’s Double Standard on Asbestos” *Edmonton Journal*, Abril 2006, pp. A.17-A.17
- Strange, Susan (2003). “The Declining of the Authority of States” en Held, David y McGrew, Anthony (eds.) *The Global Transformations Reader*. Gran Bretaña: Polity Press, pp. 127-134.
- Thérien, Jean-Philippe y Pouliot, Vincent (2006). “The Global Compact: Shifting the Politics of International Development?” *Global Governance*, Vol. 12, pp. 55 – 75.
- Tortosa, Jose Maria. (1999). “Pacto Global: posibilidades remotas o última esperanza” *AFESE 99*. Número 34, Mayo/Agosto 1999.
- UN Global Compact Office (2011) *Corporate Sustainability in the World Economy*, United Nations Global Compact. New York: United Nations.
- UNCTAD (2006). *Trade and Development Report, 2006*. New York and Geneva: United Nation.
- United Nations Global Compact (s/f, a). “Communicating Progress”. Disponible en [http://www.unglobalcompact.org/COP/communicating\\_progress.html](http://www.unglobalcompact.org/COP/communicating_progress.html) , visitado en febrero 14 de 2012.
- United Nations Global Compact (s/f, b). “Environment”. Disponible en <http://www.unglobalcompact.org/Issues/Environment/index.html>, visitado en febrero 29 de 2012.
- United Nations Global Compact (s/f, c). “Labour Global Framework Agreements”. Disponible en [http://www.unglobalcompact.org/Issues/Labour/Global\\_Framework\\_Agreements.html](http://www.unglobalcompact.org/Issues/Labour/Global_Framework_Agreements.html), visitado en febrero 29 de 2012.
- United Nations Global Compact (s/f, d). “Local Networks”. Disponible en <http://www.unglobalcompact.org/NetworksAroundTheWorld/index.html> , visitado en febrero 14 de 2012.
- United Nations Global Compact (s/f, e). “Human Rights”. Disponible en [http://www.unglobalcompact.org/Issues/human\\_rights/index.html](http://www.unglobalcompact.org/Issues/human_rights/index.html), visitado en febrero 29 de 2012.
- United Nations Global Compact (s/f, f). “The Ten Principles”. Disponible en <http://unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/index.html> , visitado en febrero 14 de 2012.

- United Nations General Assembly (2011). "Towards global partnerships" disponible en [http://unglobalcompact.org/docs/news\\_events/9.1\\_news\\_archives/2011\\_12\\_1/FinalA66447.pdf](http://unglobalcompact.org/docs/news_events/9.1_news_archives/2011_12_1/FinalA66447.pdf) visitado en febrero 16 de 2012
- United Nations Global Compact (2010). Blueprint modelo de liderazgo en la sostenibilidad corporativa .Nueva York: Naciones Unidas.
- Weiss, Thomas y Thakur, Ramesh (2010) *Global Governance and the UN, An Unfinished Journey*. Estados Unidos: Indiana University Press.
- Wendt, Alexander (1992) "Anarchy is what the States Make of it: The Social Construction of Power Politics". *International Organizations*, Volume 46, Issue 2, 391-425.
- Weiss, Thomas y Thakur, Ramesh (2010) *Global Governance and the UN, An Unfinished Journey*. Estados Unidos: Indiana University Press.
- Williams, Oliver (2004) "The UN Global Compact: The Challenge and the Promise" en *Business Ethics Quarterly*, Vol. 14, No. 4, Business Ethics in a Global Economy (Oct., 2004), pp. 755-774
- Wünsch, Victor, Neves, H., Moncau, J.E. (2001) "Amianto No Brasil: Conflitos Científicos e Econômicos" *Revista da Associação Médica Brasileira*, Vol. 47, No. 3, São Paulo.