

SERIE 
Magíster
VOLUMEN 15

*Regulaciones
ambientales,
reconversión
productiva y el
sector exportador*

Gabriela Muñoz



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



ABYA
YALA



CORPORACIÓN
EDITORIA NACIONAL

Regulaciones ambientales,
reconversión productiva
y el sector exportador

SERIE 
Magíster
VOLUMEN 15 □

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR
Toledo N22-80 • Teléfonos: (593-2) 255 6405, 250 8150 • Fax: (593-2) 250 8156
Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador
E-mail: uasb@uasb.edu.ec • <http://www.uasb.edu.ec>

EDICIONES ABYA-YALA
Av. 12 de Octubre 1430 y Wilson • Teléfonos: (593-2) 256 2633, 250 6247
Fax: (593-2) 250 6255 • Apartado postal: 17-12-719 • Quito, Ecuador
E-mail: editorial@abyayala.org

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL
Roca E9-59 y Tamayo • Teléfonos: (593-2) 255 4358, 255 4558
Fax: (593-2) 256 6340 • Apartado postal: 17-12-886 • Quito, Ecuador
E-mail: cen@accessinter.net

Gabriela Muñoz Vélez

**Regulaciones ambientales,
reconversión productiva
y el sector exportador**



**UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR**
Ecuador



**ABYA
YALA**



**CORPORACIÓN
EDITORIA NACIONAL**

Quito, 2001

Regulaciones ambientales, reconversión productiva y el sector exportador

Gabriela Muñoz Vélez



Primera edición:

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Ediciones Abya-Yala

Corporación Editora Nacional

Quito, noviembre 2001

Coordinación editorial:

Quinche Ortiz Crespo

Diseño gráfico y armado:

Jorge Ortega Jiménez

Cubierta:

Raúl Yépez

Impresión:

Impresiones Digitales Abya-Yala,

Isabel La Católica 381, Quito

ISBN: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

9978-19-001-5 (serie)

9978-19-029-5 (número 15)

ISBN: Ediciones Abya-Yala

9978-04-700-X (serie)

ISBN: Corporación Editora Nacional

9978-84-250-0 (serie)

9978-84-287-X (número 15)

Derechos de autor:

Inscripción: 015760

Depósito legal: 001969

Título original: *Las regulaciones ambientales como catalizadoras de la reconversión productiva en el sector exportador ecuatoriano*

Tesis para la obtención del título de Magíster en Relaciones Económicas Internacionales
Programa de Maestría en Relaciones Económicas Internacionales, 2000

Autora: *Gabriela Muñoz Vélez*

Tutora: *María Amparo Albán*

Código bibliográfico del Centro de Información: T-0122

Contenido

Prólogo / 7

Reconocimientos / 11

Introducción / 13

Capítulo I

Panorama de las relaciones comerciales Norte-Sur / 15

1. El comercio y la producción mundiales durante los noventa, sus características y efectos diferenciales / 15
2. La persistencia de barreras al movimiento de mercancías / 24
3. La política comercial estadounidense y europea para América Latina y la proliferación de diversas formas de obstáculos al libre comercio / 30

Capítulo II

El apareamiento de restricciones ambientalistas al comercio internacional / 49

1. La consolidación de modelos de crecimiento orientados hacia los mercados externos y la discusión sobre la sustentabilidad del crecimiento económico / 49
2. Los nuevos ejes de la negociación económica: las tensiones entre la liberalización comercial y la protección ambiental / 54
3. Tipos y características de las principales medidas ambientales en vigencia / 61

Capítulo III

La Organización Mundial del Comercio (OMC) y sus esfuerzos en la regulación de las medidas comerciales relacionadas con el medio ambiente / 79

1. Antecedentes de la labor de la OMC en materia de comercio y medio ambiente / 79

*Capítulo IV***Las implicaciones de las medidas comerciales relacionadas con el medio ambiente (TREM) en el desarrollo futuro de las exportaciones primarias ecuatorianas / 87**

1. Las normas ambientales de Estados Unidos y la Unión Europea y sus efectos en la actividad comercial / **87**
2. La implementación de TREMs unilaterales y sus efectos en el corto plazo: los casos de las flores y el banano / **99**
3. Las regulaciones ambientales como catalizadoras de la reconversión productiva en el mediano y largo plazo / **122**
4. La capacidad del Estado ecuatoriano y de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) para apoyar al sector privado en el cumplimiento de los estándares ambientales / **126**

Conclusiones y recomendaciones / 131*Anexos*

1. Impactos ambientales causados por el establecimiento de una plantación de banano sobre un área natural / **137**
2. Precio promedio mensual de la rosa ecuatoriana (USD FOB) / **138**

Bibliografía / 139**Universidad Andina Simón Bolívar / 143****Títulos de la Serie Magíster / 144**

Prólogo

Explorar las relaciones que existen entre el comercio exterior y el medio ambiente es una necesidad cada vez más actual, en cualquier rincón del mundo, pero todavía más en un pequeño país como el Ecuador, cuyo reducido tamaño encierra una proporción significativa de la biodiversidad mundial.

Una lógica económica que coloca como eje central de la acumulación y de las posibilidades de crecimiento al comercio internacional, bajo un esquema teórico marcado por las ventajas comparativas, por el cual los países menos desarrollados pueden solo obtenerlas en los rubros vinculados a los productos primarios, intensivos en el uso de los recursos naturales, los ha llevado a poner en segundo plano la aplicación de un modelo sustentable de desarrollo, que no sacrifique el largo plazo y a las futuras generaciones, por la búsqueda de resultados inmediatos, para enfrentar las presiones de la coyuntura y, en particular, los desequilibrios y la fragilidad del sector externo.

Es que los problemas ambientales no surgen en el vacío, sino que están directamente relacionados con las políticas económicas y comerciales que aplican los países. En la búsqueda, a veces casi desesperada, de divisas, los países han liberalizado profundamente su comercio exterior, reduciendo y simplificando en forma significativa sus estructuras arancelarias. La esperanza de que las ganancias que se derivarían del libre comercio permitan reducir las presiones sobre el medio ambiente, son cuestionadas por los ambientalistas, quienes consideran que tienden a generalizarse patrones de producción no sustentables y aun depredadores, que estarían provocando un creciente deterioro ambiental.

Las relaciones entre comercio y medio ambiente se insertan en un contexto mundial en el cual existen diversos obstáculos para construir un verdadero régimen internacional medio ambiental, de alcance global y con una eficacia comprobada. Los bloqueos del protocolo de Kyoto y la posición norteamericana frente al tema ilustran estas dificultades.

El tema de las relaciones entre comercio y medio ambiente ha sido incorporado en las discusiones del GATT y luego institucionalizado en la Organización Mundial del Comercio (OMC), con la creación del Comité de Co-

mercio y Medio Ambiente. Éste se ha constituido en un foro para las discusiones, que ha aumentado el conocimiento de los problemas asociados, ha permitido establecer las múltiples incidencias de las consideraciones ambientales sobre diferentes áreas del comercio, como las del comercio agrícola, medidas sanitarias y fitosanitarias, subvenciones y medidas compensatorias, entre otras. Sin embargo, en las discusiones previas a la reunión de la OMC (Qatar, 9-13 de noviembre del 2001) se ha señalado que los avances del Comité respecto del conocimiento de los impactos del comercio en el medio ambiente, podrían discutirse solo en la próxima cumbre que se realizaría en el año 2003.

Las preocupaciones ambientales constituyen un eje transversal que atraviesa varios temas de las relaciones económicas internacionales. A pesar de ello, no existen verdaderos compromisos vinculantes a nivel internacional en el campo ambiental y persiste la oposición para adoptar normas y estándares ambientales universales; muchos países en desarrollo consideran que tras la imposición de normas ambientales se ocultan tendencias proteccionistas que discriminarían a los países menos desarrollados que no tienen los recursos económicos y tecnológicos para implantarlos.

Ante la carencia de normas y reglas universales que regulen los temas ambientales en su relación con el comercio, en los países desarrollados han surgido diversas normas y políticas ambientales que buscan mejorar el uso de los recursos naturales, incidiendo en los procesos de producción y el manejo de desechos, reglamentando el intercambio de bienes por su impacto en el medio ambiente y en la salud, y especificando normas relativas a aspectos como el envase y embalaje, así como etiquetas y sellos ecológicos. Tales medidas han incidido sobre todo en los flujos de productos agropecuarios, generando restricciones adicionales a las ya existentes en este sector, que impactan principalmente en los países menos desarrollados cuyas exportaciones se concentran en estos productos.

Además, los países industrializados plantean que los países menos desarrollados deberían incorporar medidas ambientales similares a las suyas, en un entorno productivo y tecnológico muy diferente y con un acceso mucho más restringido a los recursos financieros necesarios para implantar ese tipo de políticas; dichas exigencias se constituirían en serios obstáculos para su adecuada y creciente inserción en las corrientes comerciales.

Éstos son precisamente algunos de los campos en los cuales se sitúa la reflexión de Gabriela Muñoz, quien analiza las principales tendencias del comercio mundial, destacando el impacto de las políticas comerciales de los Estados Unidos y de Europa; estudia el surgimiento de restricciones ambientales al comercio internacional y el tratamiento del tema en la OMC, en particular mediante las regulaciones de las medidas comerciales relacionadas con

el medio ambiente (TREM). Posteriormente analiza el impacto de dichas medidas en los casos de las exportaciones de banano y flores.

Las restricciones que el esquema de dolarización impone a la política económica en el Ecuador y los bajos niveles de productividad de la mayor parte del aparato productivo con que cuenta el país, plantean serios desafíos para sus exportaciones; los retos medio ambientales podrían verse, sin embargo, como una oportunidad para implantar procesos de producción sustentables, que nos permiten mantener y aun mejorar nuestra presencia en los mercados extranjeros. Como establece Gabriela Muñoz, para cierto segmento de productores, la obtención de las etiquetas ecológicas favorece la colocación de los productos en los mercados más exigentes y no implicaría costos inalcanzables para los productores.

El análisis presentado cubre solo dos sectores específicos, con características muy particulares; se necesitarán nuevos esfuerzos para establecer la forma en que operan estas tendencias en otros sectores y los requerimientos para implantar en ellos procesos sustentables, así como su impacto en la competitividad externa de dichos productos.

El presente trabajo tiene el mérito indudable de haber abierto un campo de investigación poco explorado, en el cual deben desarrollarse múltiples esfuerzos para que el Ecuador incorpore, con la prioridad que merecen, los temas ambientales en su relación con el comercio, como necesidades impuestas por la globalización y por un desarrollo sustentable en el mediano y largo plazo.

Marco Romero
Quito, noviembre del 2001

Reconocimientos

Un especial agradecimiento al doctor Enrique Ayala Mora, pues por su confianza y apoyo pude realizar mis estudios de maestría.

A mis maestros y amigos, que contribuyeron en mi formación académica y profesional. Sus valiosos comentarios y discusiones enriquecieron este trabajo de investigación.

Introducción

El acelerado proceso de liberalización comercial y el incremento de los flujos de mercancías a nivel mundial han provocado una serie de transformaciones en la actividad productiva de los países y en sus relaciones de intercambio de bienes y servicios. En un intento por insertarse competitivamente en los circuitos comerciales internacionales, los países han optado por la adopción de políticas liberalizantes y por la especialización productiva en bienes en los cuales poseen alguna ventaja comparativa. En el caso de los países en desarrollo la especialización productiva ha determinado un mayor uso de sus recursos naturales, uso que al no estar acompañado de políticas nacionales de protección ambiental y de políticas de comercio transparentes ha provocado, en muchos casos, la degradación del medio natural.

En un intento por compatibilizar las aspiraciones legítimas de intercambio comercial y conservación del medio ambiente, las organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y las autoridades gubernamentales han propuesto la adopción de medidas comerciales relacionadas con el medio ambiente (TREMs por sus siglas en inglés). Estas medidas, que tienen por objeto restringir el comercio de un producto cuyo contenido o proceso de producción causa impactos negativos sobre el medio natural, están modificando las condiciones internacionales de competitividad y por lo tanto la reconversión de los procesos productivos en los países.

En el caso del sector exportador primario del Ecuador, la proliferación y consolidación de TREMs obligará a los exportadores ecuatorianos a adaptarse a las normas ambientalistas internacionales, a incorporar intensivamente tecnologías sustentables; y, en términos generales a replantear sus condiciones de competitividad y efectuar modificaciones al funcionamiento de las instituciones públicas y agrupaciones empresariales para que éstas puedan facilitar la transición de los productores hacia procesos de producción ambientalmente limpios.

Dado que esta investigación aspira a visualizar los posibles problemas y transformaciones productivas que el sector exportador primario ecuatoriano deberá enfrentar como consecuencia de la aplicación de TREMs se ha planteado el estudio de tres macrotemas: i) las tendencias en la creación y aplicación de TREMs; ii) los efectos previsibles de las TREMs unilaterales en las exportaciones ecuatorianas y en los procesos de producción de los sectores bananero y flo-

rícola; y, iii) la correlación entre las exigencias de los estándares ambientales internacionales y las condiciones actuales del sector primario exportador.

A fin de responder a estas inquietudes, la investigación se divide en cuatro capítulos. En el primer capítulo se realizará una caracterización de las relaciones comerciales entre los países de América Latina y Estados Unidos y la Unión Europea, principales mercados de exportación para la región latinoamericana. El propósito de este capítulo es visualizar los principales características del comercio internacional y las políticas de comercio adoptadas por los países desarrollados, ello permitirá tener un panorama general de las relaciones de comercio, explicarnos el porqué del apareamiento de nuevas formas de restricciones comerciales y determinar cómo influye el marco comercial internacional en la aplicación de parámetros de protección ambiental en nuestros países.

En el capítulo II se analizarán las relaciones entre comercio y medio ambiente, ello incluye el estudio del tema ambiental como nuevo eje en las relaciones comerciales internacionales, el análisis de la posición de los países desarrollados y en desarrollo frente a la proliferación de medidas comerciales relacionadas con el medio ambiente y la posición que mantienen los grupos conservacionistas respecto a los efectos del flujo comercial en la preservación de los recursos naturales. A partir de este acercamiento al tema se definirán y explicarán las principales medidas y regulaciones ambientales que influyen en la actividad comercial internacional.

En el capítulo III, el estudio se concentrará en el análisis del rol de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en cuanto a los vínculos entre intercambio comercial y medio ambiente y en relación a la aplicación de medidas comerciales relacionadas con el medio ambiente. El propósito de este capítulo es conocer los términos del debate en el contexto del comercio multilateral y analizar los principales instrumentos normativos de la OMC para promover la protección ambiental e impedir que el tema sea utilizado con fines proteccionistas.

El capítulo IV versará sobre las implicaciones de las medidas y regulaciones ambientales para el desarrollo futuro de las exportaciones primarias ecuatorianas. Para ello se hará un análisis de la política ambiental y de los instrumentos de protección de los recursos naturales que Estados Unidos y la Unión Europea aplican a los productos de importación. A partir de ello, se identificarán aquellos instrumentos de conservación de la naturaleza aplicados a los sectores bananero y florícola ecuatorianos, de manera concreta se determinarán los impactos que han tenido las regulaciones ambientales en términos de la colocación de la oferta exportable y en relación a los cambios en los patrones de producción. Finalmente, dado que la adopción de medidas de protección ambiental requiere del apoyo activo del sector público y del sector privado, el capítulo incluirá un análisis del rol del Estado y de las Organizaciones no Gubernamentales en la promoción de medidas y regulaciones ambientales en el sector privado.

CAPÍTULO I

Panorama de las relaciones comerciales Norte-Sur

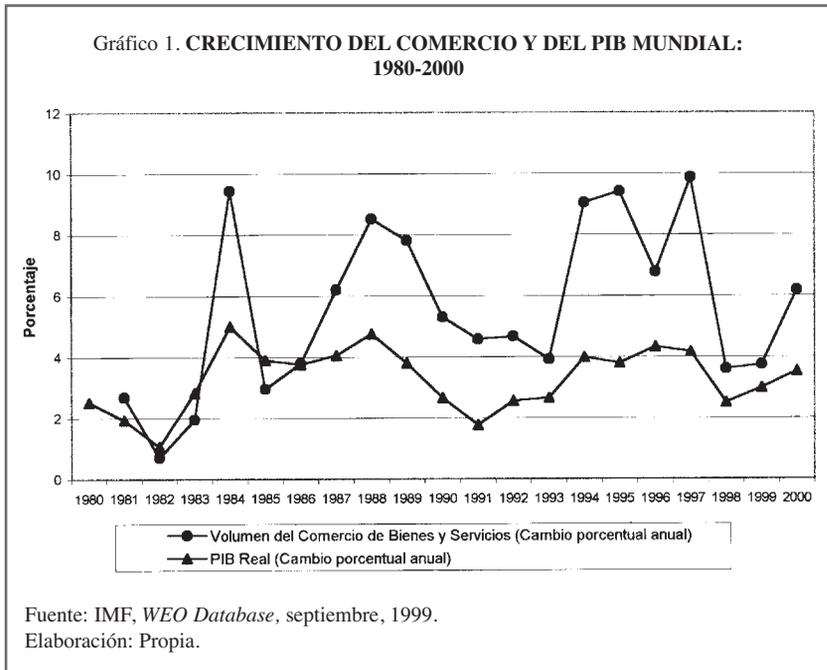
1. EL COMERCIO Y LA PRODUCCIÓN MUNDIALES DURANTE LOS NOVENTA, SUS CARACTERÍSTICAS Y EFECTOS DIFERENCIALES

En términos generales, esto es considerando a la mayoría de economías del mundo, la década de los noventa se ha caracterizado por una creciente apertura comercial de los países y por la adopción de políticas de liberalización comercial. Estas circunstancias se han profundizado tanto por los avances logrados en materia de política comercial a través de la Ronda Uruguay, cuanto por las tendencias propias de una economía basada en la liberalización de los mercados.

En tal sentido, las estructuras productivas de los países se han reconfigurado de tal forma que, por un lado, muestran una marcada orientación exportadora y, por el otro, una mayor interdependencia de los procesos productivos. Estos hechos se reflejan, de manera sintetizada, en las siguientes circunstancias:

- a) Tasas anuales de crecimiento del volumen del comercio internacional superiores a las tasas anuales de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). Esta situación ha determinado que entre 1990 y 1998, a nivel mundial, el índice de apertura externa haya pasado del 19 por ciento al 23 por ciento, llegando en los países no desarrollados hasta el 30%;¹
- b) Una tendencia al mayor crecimiento del volumen de las importaciones de mercancías en comparación con el crecimiento de las exportaciones de mercancías por regiones entre 1990 y 1998. Vale mencionar que esta situación se da en Estados Unidos, Japón y América Latina, regiones que demuestran un crecimiento mayor de sus importaciones en comparación con sus exportaciones, como lo demuestra el gráfico 3;
- c) Entre 1990 y 1998 se observa una tasa de crecimiento del volumen del comercio de mercancías superior al crecimiento del valor de los bienes

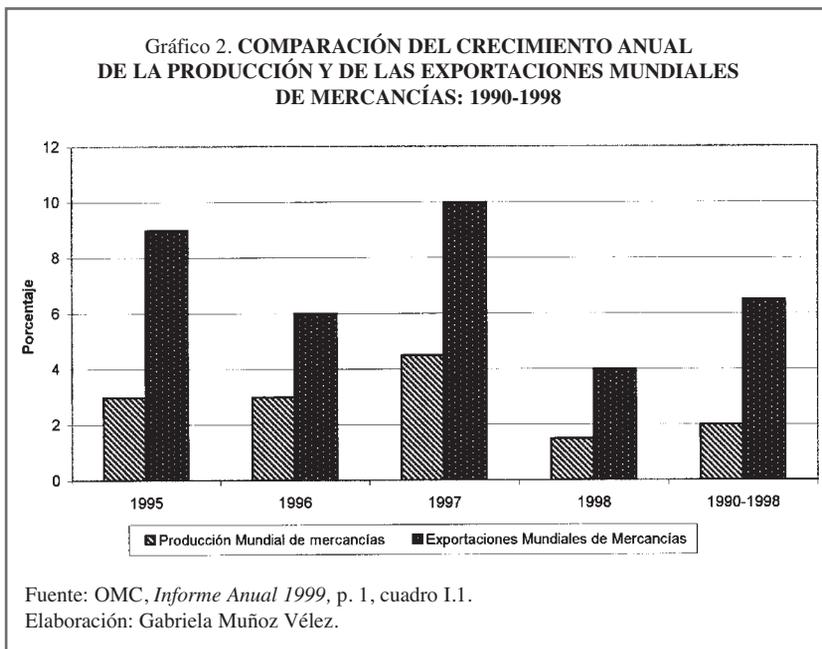
1. El «índice de apertura externa» se define como la relación entre exportaciones más importaciones sobre PIB, ver IMF, *World Economic Outlook*, Washington, 1999, p. 1.



transados: 6,5% y 6,0% respectivamente (ver gráfico 4). Lo que significó una importante reducción de los términos de intercambio;

- d) Un constante aumento de la participación del comercio intrarregional en el total del comercio internacional, en 1997 más del 50% del comercio mundial de mercancías ocurrió entre países localizados en una misma región geográfica.²
- e) Un crecimiento importante del comercio intrafirma y del comercio intrasectorial como consecuencia del proceso de internacionalización de la producción. Esta situación se refleja principalmente en el incremento de los flujos de inversión extranjera directa (IED) entre empresas filiales: en 1990 la entrada anual de capitales a nivel internacional representó el 5% del Producto Nacional Bruto. El 90% de los flujos de IED se concentraron en un grupo pequeño de países industrializados y en las economías emergentes.³

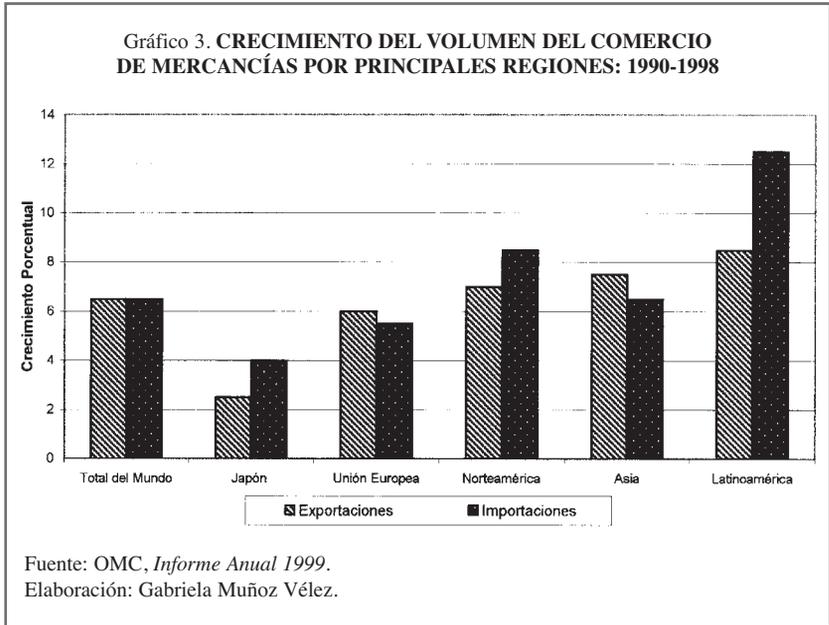
2. Comisión Económica para América Latina, *El desafío de las nuevas negociaciones comerciales multilaterales para América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, 1999, pp. 21-22.
3. United Nations Conference on Trade and Development, *Trade and Development Report 1999*, UNCTAD, 1999, p. 7.



La creciente apertura económica internacional, sin embargo, ha influido de manera diferente en los sectores y en la estructura comercial de los países. En términos de la producción mundial de mercancías, entre 1990 y 1998, se destaca el crecimiento más dinámico de la producción de productos manufacturados y de productos de las industrias extractivas en comparación con el porcentaje de crecimiento de los productos agrícolas.

Con relación a las exportaciones de mercancías, entre 1990 y 1998, se observa un mayor crecimiento del flujo de exportaciones de bienes manufacturados en comparación con el incremento de las exportaciones de bienes agrícolas, los cuales siguen sujetos a mayores restricciones comerciales. Así, el porcentaje de participación de las exportaciones de productos manufacturados dentro del total mundial de mercancías pasó del 70,6 por ciento en 1990 al 76,1 por ciento en 1998; mientras que el porcentaje de participación de los bienes agrícolas dentro de las exportaciones totales de mercancías se redujo del 12,2 por ciento en 1990 al 10,5 por ciento en 1998.

Por otra parte, entre 1990 y 1998 las exportaciones de productos de las industrias extractivas y de las manufacturas tuvieron tasas de crecimiento del 5,5 por ciento y del 7,0 por ciento respectivamente. Mientras que las exportaciones de productos agrícolas se incrementaron a una tasa del 4,0 por ciento.

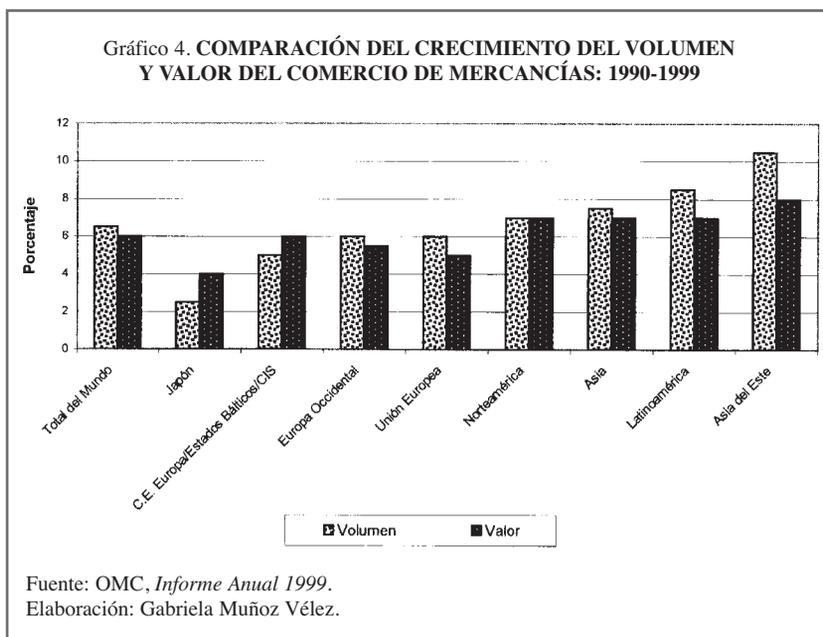


Estas circunstancias se explican principalmente por la reactivación del comercio intrarregión de productos manufacturados que experimentaron los países en desarrollo y las economías emergentes durante 1996 y 1997; así como por la mantención de importantes restricciones comerciales para el comercio de productos agrícolas.

Las corrientes de flujos comerciales tienen diferente comportamiento según las regiones: entre 1990 y 1998, si bien Europa Occidental y América del Norte continuaron siendo los mayores exportadores de bienes agrícolas, su participación relativa en el mercado mundial disminuyó en 2,5 y 1,7% respectivamente. En ese mismo período, la participación latinoamericana en las exportaciones agrícolas mundiales aumentó en 2,3%.⁴

Por otra parte, a pesar de que la década de los noventa se caracteriza por el incremento general de los flujos comerciales, hay que distinguir también entre las corrientes de exportaciones y las corrientes de importaciones. En términos generales, con excepción del Asia y Europa Occidental, todas las regiones muestran un mayor crecimiento del volumen de importaciones en comparación con los volúmenes de exportaciones. En América Latina, sus importaciones representan el 6,2 de las importaciones mundiales en 1998, mien-

4. OMC, *Informe Anual 1998*.



tras que sus exportaciones representan el 5,2 por ciento. Por su parte, en Asia las exportaciones ocupan el 24,5 por ciento, mientras que sus importaciones alcanzan el 19,9 por ciento. En 1999 el comercio mantiene un crecimiento dinámico, generado básicamente por la demanda de Estados Unidos y la recuperación de Asia.⁵

Durante la década de los noventa un fenómeno que ha cobrado importancia refiere al incremento de los flujos de comercio de mercancías a nivel intrarregional. Al respecto, según datos de la OMC, durante 1997 el 45 por ciento del comercio de América del Norte (incluido México) ocurrió a nivel regional, en el caso de América Latina fue del 20,5 por ciento; en Europa Occidental fue del 67 por ciento, 18,6 por ciento en los países de Europa central y oriental; y, cerca del 51 por ciento en el caso de los países asiáticos.⁶ Esta tendencia, que se ha mantenido como una constante durante 1998 y 1999, responde principalmente al impulso que han tenido las políticas de reducción de aranceles y apertura comercial en el marco de los acuerdos regionales de liberalización comercial. Sin duda, como en muchos análisis se afirma, los acuer-

5. OMC, *Informe Anual 1999*, p. 20; *Informe Anual 2000*, pp. 8-11.

6. *Ibid.*, p. 22.

dos de liberalización comercial regionales o bilaterales han acelerado el proceso de apertura comercial emprendido a partir de la Ronda Uruguay.

Otro fenómeno importante es el relativo al comercio intrafirma, que se refleja principalmente en el incremento del comercio de insumos y partes entre las compañías transnacionales y sus filiales y en el crecimiento del flujo de inversión extranjera directa (IED). Vale mencionar que a nivel internacional, la mayor parte de empresas transnacionales se encuentran ubicadas en los países industrializados y en algunas economías emergentes. De igual forma, más de las tres cuartas partes del comercio intrafirma y el flujo de IED se registra principalmente entre la tríada: Estados Unidos, Unión Europea y Japón; y entre los países industrializados y algunas economías emergentes, a saber países del sudeste asiático y Brasil y México en América Latina.⁷ Otra característica importante refiere a la estructura del comercio intrafirma, en la década de los noventa se observa que más del 50% del comercio intrafirma ocurre en el sector servicios; el 35% en el sector de manufacturas y apenas el 11% corresponde al comercio de materias primas y recursos naturales.⁸ Los intercambios de mercancías entre las transnacionales y sus subsidiarias, si bien generan efectos positivos en términos de rendimiento económico, generación de empleo y transferencia de tecnología; eventualmente, al no regirse por las reglas y leyes de mercado nacionales e internacionales, podrían afectar la competitividad de las empresas originarias de un país.

En cuanto a la relación de los términos de intercambio, hay que señalar que los productos cuyos términos de intercambio se han visto más reducidos son los productos primarios. En tanto los países en desarrollo son los mayores productores y exportadores de materias primas a nivel mundial, una reducción de los términos de intercambio en estos rubros, determina tanto una mayor vulnerabilidad de su aparato exportador, cuanto una mayor marginación de las grandes corrientes comerciales lideradas básicamente por los productores de bienes manufacturados y de alto valor tecnológico, es decir los países industrializados.

En el caso de América Latina, contrariamente a lo que se supone debería suceder con la adopción de políticas liberalizantes, es decir un incremento de sus exportaciones; esta región importa más de lo que exporta. Actualmente a nivel mundial, América Latina es la región en la cual las tasas de crecimiento de las importaciones son mayores que las tasas de crecimiento de las exportaciones. Dicho en otras palabras, en lugar de convertirse en un estímulo

7. United Nations Conference on Trade and Development, *World Investment Report 1995, Transnational Corporations and Competitiveness*, UNCTAD, 1995, pp. 5-6.

8. *Ibid.*, p. 10.

lo para aumentar las exportaciones, la liberalización comercial ha aumentado la propensión a importar.⁹

Como consecuencia del aumento de la vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas, el crecimiento de éstas se ha tornado más dependiente de las fluctuaciones cíclicas de la producción de los países industrializados. Y esto en razón de que primero los países industrializados por un lado, son los principales compradores de los bienes manufacturados y agrícolas de los países latinoamericanos como lo muestran los cuadros 1 y 2. Segundo, los países industrializados son los principales proveedores de los capitales de corto y largo plazo que América Latina requiere, ante su incapacidad para generar ahorro interno y mantener tasas de crecimiento del PIB positivas.¹⁰ Por ello, cualquier disminución de la actividad económica en los países industrializados tiende a traducirse, casi inmediatamente, o bien en una disminución de las adquisiciones de bienes exportables latinoamericanos, o bien en un decrecimiento de los flujos de capital hacia esta región.

Cuadro 1. 1998: DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS DE AMÉRICA LATINA

Destinos	USD billones	% en las exportaciones regionales		% en las exportaciones mundiales		Tasa de cambio anual		
		1990	1998	1990	1998	1990-98	1997	1998
Exportaciones al mundo	4010,3	-	-	100,0	100,0	7	5	1
Total	157,7	100,0	100,0	2,3	3,9	14	15	7
Europa Occidental	107,6	59,7	68,2	1,4	2,7	16	16	12
Norteamérica	33,0	16,6	20,9	0,4	0,8	17	24	-3
América Latina	10,3	13,2	6,5	0,3	0,3	4	1	12
Asia	4,0	7,4	2,5	0,2	0,1	0	-9	-27
Otros	1,8	3,1	1,1	0,1	0,0	0	4	-10

Fuente: OMC, *Informe Anual 1998*.
Elaboración: Gabriela Muñoz Vélez.

9. United Nations Conference on Trade and Development, *Trade and Development Report: Trade, External Financing and Economic Growth in Developing Countries*, Ginebra, UNCTAD, 1999, p. 91.

10. *Ibid.*, p. 75.

**Cuadro 2. 1998: DESTINO DE LAS EXPORTACIONES AGRÍCOLAS
DE AMÉRICA LATINA**

Destinos	USD billones	% en las exportaciones regionales		% en las exportaciones mundiales		Tasa de cambio anual		
		1998	1990	1998	1990	1998	1990-98	1997
Exportaciones al mundo	552,7	-	-	100,0	100,0	4	-2	-5
Total	65,6	100,0	100,0	9,6	11,9	6	10	-4
Europa Occidental	20,0	33,5	30,6	3,2	3,6	5	11	-7
Norteamérica	16,7	26,2	25,5	2,5	3,0	6	10	1
América Latina	13,1	11,3	19,9	1,1	2,4	14	8	6
Asia	8,5	10,1	13,0	1,0	1,5	10	10	-18
Medio Este	2,4	3,1	3,7	0,3	0,4	9	17	2
Europa Central y Oriental	2,2	13,2	3,4	1,3	0,4	-10	3	-3
África	2,2	2,5	3,3	0,2	0,4	10	10	-2

Fuente: OMC, *Informe Anual 1998*.
Elaboración: Gabriela Muñoz Vélez.

Si bien la década de los noventa se ha convertido en la década de la liberalización comercial, y la «liberalización comercial devino en un símbolo de progreso económico»,¹¹ los resultados de este proceso no han sido los esperados. Y esto se observa en indicadores como:

- a) Pérdida de los términos de intercambio que se manifiesta en la relación entre el aumento del volumen de las exportaciones y la reducción en el valor de éstas;
- b) Incremento de la vulnerabilidad externa de las economías de los países no desarrollados;
- c) Persistencia de los problemas en la balanza comercial;
- d) Tasas de crecimiento de las importaciones superiores a las tasas de crecimiento de las exportaciones en los países latinoamericanos;
- e) Aumento de la dependencia de las tasas de crecimiento de los países en desarrollo respecto a las tasas de crecimiento de los países industrializados.

Respecto a estos indicadores, la UNCTAD ha manifestado que «la caída de los términos de intercambio, las pérdidas del poder adquisitivo de las exportaciones y el *big bag* de la liberalización comercial y de las cuentas de capital han contribuido al empeoramiento de las balanzas comerciales de los

11. International Monetary Found, *World Economic Outlook*, Washington, IMF, 1999, p. 6.

países en desarrollo». ¹² Este empeoramiento de las balanzas comerciales ha adquirido tal magnitud que, según estimaciones efectuadas por la UNCTAD, incluso en el mejor de los escenarios económicos futuros, el déficit en cuenta corriente de los países en desarrollo se mantendrá en niveles del 3,1 por ciento del PIB. Esta circunstancia implicará que se tornará cada vez más difícil alcanzar una tasa del 6 por ciento del PIB que se requeriría para que los países no desarrollados disminuyan sus brechas tecnológicas y de ingresos con respecto a los países industrializados. ¹³

En este escenario, los países han optado por adoptar políticas de comercio que les permita insertarse de mejor manera en los mercados internacionales. Si bien desde la década de los cincuenta los países iniciaron procesos en pro de una mayor apertura comercial fue solo a partir de la Ronda Uruguay que los países signatarios del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros (GATT) se comprometieron a fortalecer los compromisos de reducciones arancelarias. De manera más específica, el Acuerdo sobre la Agricultura fijó los términos para la reducción de los aranceles y de los subsidios en los productos agrícolas, así como también determinó los plazos que tenía los países para cumplir tales compromisos. De igual forma, el Acuerdo sobre Servicios y el Acuerdo sobre Propiedad Intelectual establecieron reglas específicas en cuanto a la transparencia en las negociaciones. ¹⁴ Hay que señalar que, aún cuando a partir de los años noventa se experimentó una reducción sustancial de los aranceles, a nivel mundial persisten importantes restricciones no arancelarias para los productos agrícolas, los textiles, el hierro y el acero.

Por otra parte, vale destacar que los países en desarrollo han eliminado con mayor rapidez sus niveles arancelarios. En el caso de América Latina, a partir de los años noventa, las políticas en pro de la liberalización del comercio y los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay llevaron a una considerable reducción de los aranceles y hacia la eliminación gradual de las restricciones no arancelarias en algunos productos específicos. ¹⁵

A nivel internacional, existe un consenso generalizado sobre el mayor impacto que ha tenido la reducción de aranceles de los países en desarrollo en comparación con las concesiones hechas por los países industrializados. «Ello porque en términos de acceso a los mercados resulta más significativo una reducción del 50 por ciento sobre un arancel del 40 por ciento que una reducción del 50 por ciento sobre un arancel del 2 por ciento». ¹⁶ Además las reduc-

12. UNCTAD, *op. cit.*, 1999, p. 90.

13. *Ibid.*, pp. 91-92.

14. Miguel Ángel Díaz, *Del GATT a la Organización Mundial del Comercio*, Madrid, Síntesis, 1996, p. 319.

15. IMF, *op. cit.*, 1999, pp. 4-6.

16. CEPAL, *op. cit.*, 1999, p. 11.

ciones tarifarias en el caso de América Latina han ocurrido en sectores de importante valor comercial, cual es el caso del sector de los servicios y la agricultura.

Como se muestra en el siguiente cuadro, en el caso de los países industrializados, pese a la eliminación sustantiva de sus aranceles en la mayoría de productos, persisten todavía importantes restricciones arancelarias para sectores estratégicos, tal es el caso del sector agrícola.

Cuadro 3. TARIFAS POSRONDA URUGUAY ELEVADAS PARA PRODUCTOS AGRÍCOLAS (EN PORCENTAJES Y NÚMERO DE PRODUCTOS)			
Sector	Unión Europea	Estados Unidos	Japón
<i>Productos agrícolas:</i>			
Carne bovina congelada	215		
Leche en polvo sin azúcar		179	
Arvejas deshidratadas			640
Bananas frescas	180		
Arroz pulido			550
Maní pelado			550
Jugo de uva	215		
Tabaco elaborado		350	
Tabaco de fumar		310	
Número de productos tarifas iguales o superiores a 100	5	7	12

Fuente: CEPAL, *El Desafío de las Nuevas Negociaciones Comerciales Multilaterales para América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, 1999, p. 42.
Elaboración: UNCTAD.

2. LA PERSISTENCIA DE BARRERAS AL MOVIMIENTO DE MERCANCÍAS

Las restricciones tradicionales no arancelarias

Durante la Ronda de Uruguay, los países signatarios del GATT notificaron la existencia de 800 medidas no arancelarias o para-arancelarias que afectaban al libre comercio internacional y que se habían convertido en un mecanismo equivalente e incluso más efectivo que los aranceles.¹⁷ Sus prin-

17. Wilma Salgado, *GATT: sus principios fundamentales y sus problemas frente al sistema mundial de Comercio*, Quito, Banco Central del Ecuador (BCE), 1991, p. 33.

principales impulsores fueron los países industrializados, los cuales por su posición económica y política y en razón del control de la actividad comercial que poseían estaban en capacidad de aplicar nuevas medidas de protección para su mercado interno.¹⁸

Las medidas para-arancelarias se las puede definir como mecanismos que impiden el libre flujo comercial y que son utilizados básicamente para proteger a los productores nacionales de la competencia externa, a tal efecto se han creado instrumentos para reducir o limitar las importaciones de manera voluntaria, sancionar a los países que realizan prácticas anticompetitivas y apoyar a las industrias internas a través de medidas de asistencia a la industria y producción local.

Las medidas para-arancelarias, sin embargo, no son aplicadas de la misma manera por los países industrializados. En el Informe del Banco Mundial se destaca que: Japón recurre generalmente a barreras no arancelarias tradicionales como cuotas, prohibiciones y concesión de licencias; Estados Unidos aplica usualmente limitaciones voluntarias a las exportaciones, derechos antidumping y compensatorios; y, la Unión Europea recurre a controles de tipo administrativo, así como a subsidios a la producción y exportación de bienes locales.

Si bien, a nivel mundial proliferan una serie de medidas no arancelarias o neoproteccionistas, existen barreras que por su alcance a escala internacional y efectos en las relaciones comerciales conviene mencionarlas, a saber: las restricciones cuantitativas a las importaciones, los derechos antidumping y compensatorios, los convenios de restricción voluntaria de la exportación y los subsidios gubernamentales a la industria local.

Las restricciones cuantitativas a las importaciones son medidas aplicadas por un país para reducir el volumen de importaciones.¹⁹ En la década de los noventa se observa que estas medidas son usualmente utilizadas por los países industrializados y se aplican a los productos agrícolas, textiles, prendas

18. Hasta la década de los setenta los países industrializados tenían el control del comercio de mercancías a nivel internacional. De hecho fueron ellos quienes promovieron la realización de las ocho rondas de negociaciones comerciales generadas en el marco del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio y quienes establecieron los parámetros de discusión.
19. Entre las medidas cuantitativas a las importaciones se incluyen: i) las cuotas o topes a la importación de un producto por un período de tiempo determinado; ii) restricciones a la importación de un producto, éstas pueden ser totales, admitir excepciones discreción de la autoridad competente o aplicarse solo en ciertas condiciones; iii) autorizaciones de importación discrecionales; y, iv) autorizaciones condicionales de importación, es decir autorizaciones que condicionan el ingreso de un producto a cambio de que el país exportador contraiga la obligación de importar en una cantidad equivalente algún producto local.

de vestir, hierro y acero, así como también a la maquinaria electrónica y a los automóviles.²⁰

Otra de las medidas no arancelarias que persiste en la década de los noventa son las limitaciones voluntarias a las exportaciones. Estas medidas se refieren a convenios que un importador y un exportador establecen sobre el volumen máximo de exportaciones que se efectuarán en un plazo determinado. Generalmente estas restricciones, aun cuando quedan al arbitrio de las industrias de los países exportadores e importadores, son reguladas estatalmente. En este sentido, los países industrializados son los que están en capacidad de aplicar dichas políticas y de influir para que los gobiernos de los países no desarrollados las apliquen.

En tanto el uso de restricciones cuantitativas a las importaciones se ha reducido, los derechos antidumping y compensatorios se han convertido en las medidas restrictivas más utilizadas en la década de los noventa. Estos instrumentos son pagos adicionales que se aplican a los productos extranjeros cuando estos son vendidos a un país importador a un precio inferior al cotizado en el país exportador. Generalmente los derechos aplicados por antidumping equivalen a la diferencia que existe entre el precio del producto en el mercado interno y el precio al que se vende en el mercado extranjero.

Por su parte, los derechos compensatorios refieren a pagos que sirven para compensar las desgravaciones o subvenciones a la exportación. Estos suelen ser equivalentes a la subvención que recibe el producto importado. Por disposición del GATT los derechos compensatorios pueden ser aplicados también a productos que practican dumping en los mercados importadores.²¹

Inicialmente, los derechos antidumping y compensatorios fueron creados para hacer más equitativas las relaciones comerciales entre los países; en la práctica, sin embargo, se han convertido en restricciones no arancelarias que desincentivan el comercio: «las simples solicitudes de aplicación de derechos compensatorios bien podrían inducir a los productores extranjeros a limitar sus exportaciones, por temor a la pérdida financiera derivada del pago de derechos adicionales para los que deben depositar una fianza».²²

Finalmente una restricción no arancelaria bastante común se refiere a aquellas medidas de asistencia económica gubernamental en favor de la in-

20. IMF, *Issues and developments in International Trade Policy*, Washington, IMF, 1988, citado por Wilma Salgado, «El comercio internacional frente a las transformaciones de la economía mundial», artículo de investigación, Quito, 1992, p. 14.

21. Las medidas compensatorias no se aplican a subsidios «no recurribles», como son las subvenciones para la investigación y desarrollo, asistencia para el reajuste estructural, asistencia a las regiones desfavorecidas y programas de protección al medio ambiente.

22. Moisés Lejavitzer, *Los efectos del neoproteccionismo en América Latina*, México, CEMLA, 1983, p. 54.

dustria local. Estas abarcan una serie de subvenciones monetarias tales como: las subvenciones directas para aumentar o disminuir la producción interna, la inversión o el empleo; las desgravaciones y exenciones tributarias; las compensaciones por eventuales pérdidas producidas por la reducción de los precios internacionales de los productos; las subvenciones a las tasas de interés o préstamos en condiciones concesionarias; y la condonación de deudas y subvenciones en apoyo de algunos precios predeterminados al consumidor.

Para muchos países la aplicación de medidas subsidiarias a la producción local responde a una serie de intereses internos como: la protección de la producción local de alimentos, la protección de los productores domésticos de los riesgos naturales y la fluctuación de los precios mundiales y la protección del nivel de vida de la población rural. Pese a los beneficios internos que significa la aplicación de subsidios, estos afectan la competitividad de los productores, especialmente de aquellos que no se encuentran en condiciones de apoyar al sector agrícola.

Además, se ha comprobado que los subsidios tienen efectos negativos en los recursos naturales. En un informe de la UNCTAD de 1997 se sostiene que la aplicación de subsidios a ciertos bienes agrícolas incrementa incentivos a la producción que han conducido a la contaminación del agua y de los suelos: «los subsidios estatales responden al deseo de mantener un óptimo económico de la producción interna a través del uso intensivo de productos químicos que deterioran el medio ambiente».²³ Las políticas de subsidios a la producción y exportación agrícola local son prácticas generalizadas en los países desarrollados en los cuales, durante varias décadas, se ha consolidado una creciente tendencia estatal a ayudar a los productores locales. Así por ejemplo, los países de la OECD aplican el «Equivalente de Subsidio al Productor» (*Producer Subsidy Equivalent, PSE*). El PSE es el nivel de subsidio que sería necesario para compensar a los productores, en términos de ingreso, por la remoción de los programas gubernamentales que afectan a una mercancía particular. En el cuadro 4 se demuestra cómo el PSE se ha incrementado paulatinamente durante los ochenta y noventa.

En vista de las crecientes distorsiones al comercio internacional causadas por los diferentes tipos de subsidios a la agricultura, en la Ronda de Uruguay, después de varios años de controversias entre los países signatarios del GATT, se logró incluir «el Acuerdo sobre la Agricultura» en el seno mismo de la OMC. Este convenio incluye reformas en tres ámbitos: i) ampliación del acceso de los bienes a los mercados nacionales mediante la reducción de las restricciones a las importaciones; ii) disminución de las Medidas Globales de

23. Kevin Watkins, *Globalisation and liberalization: Implications for poverty, distribution and inequity*, Ginebra, UNCTAD, 1997, pp. 26-27.

**Cuadro 4. TENDENCIAS DE LOS PSE EN LOS PAÍSES DE LA OECD
(PORCENTAJE DEL PSE)**

	1979-81	1986-88	1989-91	1992	1993	1994
Unión Europea	36	48	45	47	49	50
Australia	8	10	10	11	9	10
Japón	60	73	66	73	73	74
USA	15	30	22	22	23	21
OECD	29	45	40	42	43	43

Fuente: Informe Anual UNCTAD, abril 1998, p. 5.

Elaboración: UNCTAD.

Ayuda (MGA) utilizadas para garantizar ciertos niveles de precios de los productos agrícolas, así como, para generar subsidios a la exportación y formas de dumping en el mercado mundial; y, iii) eliminación de los subsidios a las exportaciones u otros mecanismos para generar competitividad en el sector exportador. En las negociaciones se estableció que las disminuciones tendrían un plazo de seis años para los países desarrollados y de diez años para los países en desarrollo. Siendo así, las reducciones de subsidios a la agricultura debieron completarse hasta fines del año 2000, lo cual no ocurrió²⁴ (ver cuadro 5).

**Cuadro 5. TÉRMINOS PARA LA REDUCCIÓN DEL PROTECCIONISMO
AGRÍCOLA ESTABLECIDOS POR LA OMC**

Ítem que deberá reducirse hasta el año 2000	Países desarrollados	Países en desarrollo
Aranceles: reducción media para todos los productos agrícolas	36%	24%
Aranceles: reducción mínima por producto	15%	10%
Medidas Globales de Ayuda	20%	13%
Exportaciones: valor de los subsidios	36%	24%
Exportaciones: cantidades subsidiadas	21%	14%

Fuente: *Revista Puentes*, vol. 1, No. 3, diciembre 1998-enero 1999, p. 9.

Elaboración: *Revista Puentes*.

24. «Países en desarrollo enfrentan oportunidades y desafíos en la revisión del Acuerdo sobre la Agricultura», *Revista Puentes*, vol. 1, No. 3, Quito, diciembre 1998-enero 1999, p. 1.

Los subsidios a la agricultura son políticas que afectan especialmente a los países en desarrollo pues estos, debido a sus constantes problemas deficitarios y financieros, no están en capacidad de otorgar grandes subsidios a sus productores ni siquiera en casos de contingencia como son los desastres naturales. El doble discurso es evidente: por un lado, los países industrializados son los que propugnan el libre comercio y la no intervención del estado; por el otro, los países industrializados son quienes continuamente aceptan la intervención estatal en materia de comercio exterior.

En la Reunión Ministerial de Seattle celebrada en noviembre de 1999 se tenía previsto, en el marco de la Agenda o Programa Incorporado, discutir temas como: a) las compras gubernamentales y la existencia de empresas comercializadoras estatales cuya actividad podría distorsionar a los mercados internos; b) la calidad e inocuidad de los alimentos introducidos en el comercio internacional; c) la adopción del sistema de «Análisis de Riesgos y Control de Puntos Críticos» (ARCPC), recomendada por el Codex Alimentarius, como norma multilateral y requisito de acceso a los mercados; y, d) la expansión de la venta de productos modificados genéticamente cuyas ventajas y riesgos, especialmente para los consumidores, aún no han sido claramente establecidas.²⁵ Por otra parte, se esperaba que la Unión Europea discuta la «Política Agrícola Común» (PAC) y, de esa manera, realice reformas a una serie de subvenciones y medidas proteccionistas.

Para los países en desarrollo, tanto antes como después de Seattle, el principal tema de conflicto refiere a todas las medidas no arancelarias aplicadas por los países industrializados, especialmente aquellas nuevas medidas comerciales restrictivas relacionadas con la protección del medio natural.

Vale decir, que pese a los avances que se han dado en la OMC, la disminución y eliminación de las medidas comerciales para-arancelarias dependerá en gran medida de la estructura económica y comercial de los países, así como de las presiones ejercidas por los grupos de poder internos. Para América Latina son de vital importancia las políticas comerciales adoptadas por sus dos grandes socios comerciales Estados Unidos y la Unión Europea. A continuación se revisarán las características generales de la política comercial de estos dos países para la región latinoamericana.

25. *Ibid.*, p. 4.

3. LA POLÍTICA COMERCIAL ESTADOUNIDENSE Y EUROPEA PARA AMÉRICA LATINA Y LA PROLIFERACIÓN DE DIVERSAS FORMAS DE OBSTÁCULOS AL LIBRE COMERCIO

Si bien una de las principales características de la actividad comercial de América Latina durante esta década ha sido el crecimiento y dinamismo del comercio intrarregión, no se puede olvidar que tanto Estados Unidos cuanto la Unión Europea siguen siendo mercados importantes para los productos latinoamericanos. Especialmente en el caso de las exportaciones de productos agrícolas, según datos de la OMC en 1998 el 30,5 por ciento de las exportaciones de América Latina se dirigen a Europa Occidental, mientras que el 25,5 por ciento se destinaban a Norteamérica. Estas circunstancias determinan la necesidad de analizar las principales políticas comerciales promovidas por las dos potencias económicas y sus efectos en la actividad comercial y productiva agrícola de la región latinoamericana.

Entre las políticas comerciales aplicadas por Estados Unidos y la Unión Europea destacan tres de gran importancia: a) las medidas para-arancelarias, que bajo la forma de derechos compensatorios, derechos antidumping, medidas cuantitativas a las importaciones y subsidios a la producción y exportación; amenazan el libre intercambio comercial; b) las políticas de apoyo al comercio de los países no desarrollados, especialmente las iniciativas del «Sistema Generalizado de Preferencias» y las políticas encaminadas a estrechar los lazos comerciales; y, c) aquellas políticas comerciales destinadas a la protección del medio ambiente y los derechos laborales.

A continuación se hará una revisión de las principales medidas para-arancelarias y los programas de preferencias tarifarias de Estados Unidos y la Unión Europea hacia América Latina y a partir de ello se analizarán los principales efectos que estas medidas tienen en la estructura productiva y comercial de los países latinoamericanos. Este análisis permitirá visualizar en qué contexto comercial aparecen las normas ambientales dirigidas a los productos de exportación o a los procesos de producción misma.

La política comercial de Estados Unidos hacia América Latina

En el marco de las relaciones comerciales de los países de América Latina con el mundo son de significativa importancia sus relaciones con Estados Unidos. Ello, no solo porque la potencia del norte ha representado por años el mercado más grande para los productos latinoamericanos, y en especial para los países andinos, sino también porque las decisiones en política económica

y comercial que se adopten en la economía estadounidense afectan directamente las expectativas de producción y comercio en América Latina.

Hay que decir que en las últimas dos décadas, la política comercial norteamericana no ha sido coherente con los principios que la caracterizaban a fines de los años cuarenta, a saber la apertura comercial y la transparencia de los mercados. Por el contrario, como todo instrumento de política económica, su política comercial se ha ajustado a los diversos acontecimientos económicos internacionales, así como a las presiones ejercidas por los grupos de poder interno. Estos hechos han determinado la adopción de decisiones comerciales que en ciertos momentos permiten el acceso de los productos de la región latinoamericana hacia el mercado del norte, o que por el contrario, generan una serie de obstáculos para el libre intercambio comercial.

A efectos de tener un panorama amplio de la política comercial estadounidense para América Latina, se podrían identificar tres grandes momentos. El primero caracterizado por el agresivo impulso hacia la apertura comercial y la reducción de los aranceles; un segundo momento de marcada proliferación e institucionalización de las medidas para-arancelarias; y, un tercer momento de inusitado interés por estrechar los vínculos comerciales con América Latina a través de la suscripción de acuerdos comerciales; y, de la introducción de nuevos temas en su agenda de negociación comercial, a saber los temas ambiental y laboral.

Para fines de esta investigación a continuación se hará una breve revisión de la situación comercial de Estados Unidos a partir de los años setenta, ello nos permitirá comprender las razones que han impulsado las distintas políticas comerciales estadounidenses y la naturaleza de sus políticas de protección comercial.

La pérdida de hegemonía comercial de los Estados Unidos

A partir de la década de los setenta, la hegemonía comercial estadounidense, alcanzada en los años de posguerra, comenzó a debilitarse: su balanza comercial presentó déficit en sectores en los cuales había mantenido saldos positivos y sus productos, especialmente manufacturas, empezaron a perder competitividad en el mercado extranjero. A inicios de los ochenta esta situación se agravó: Estados Unidos afrontó una recesión económica que se evidenció en un mayor decrecimiento del PIB, inflación y reducción del consumo interno. Frente a estos hechos, la potencia adoptó una política de expansión fiscal para dinamizar el consumo interno y una política monetaria basada en la elevación de las tasas de interés y en la sobrevaluación del dólar con ello se buscaba atraer nuevamente capitales foráneos.

Estas medidas, sin embargo, tuvieron repercusiones negativas en la balanza comercial estadounidense, ante ello, las alternativas que se adoptaron fueron: la adopción de políticas comerciales abiertamente proteccionistas y políticas para promover la apertura de los mercados latinoamericanos.²⁶

El nuevo proteccionismo comercial estadounidense

En el marco del nuevo proteccionismo Estados Unidos recurrió a acciones comerciales unilaterales que con la amenaza de represalias le permitieron tanto obstaculizar el ingreso de productos de terceros países, cuanto abrir nuevos mercados para sus bienes y servicios.²⁷

Simultáneamente, Estados Unidos desarrolló una serie de normativas y leyes con las cuales se autoconfería el derecho de restringir la entrada de productos extranjeros que, al parecer de las autoridades y grupos económicos estadounidenses, practicaban comercio desleal. Uno de los principales instrumentos para adoptar este tipo de medidas unilaterales fue la Ley de Comercio de 1974, que mediante las secciones 201 y 301, incluye disposiciones como: la restricción de importaciones que afectan a la industria local y la adopción de Acuerdos de Libre Comercio Organizado (OMAS) para la imposición de cuotas y el aumento de los impuestos o restricciones cuantitativas. Otro instrumento importante fue la firma del Acuerdo Multifibras en enero de 1974, a través del cual se permitió la aplicación generalizada de cuotas de importación para todos los productos textiles incluidos en dicho Acuerdo.²⁸

Por otra parte, mediante la Ley de Comercio de 1974 se logró hacer reformas a la Ley antidumping y de subsidios e impuestos compensatorios con el objetivo de agilitar las sanciones en contra de países que cometían dumping.

En 1988 la Ley Super 301 de Comercio y Competitividad introdujo una mayor celeridad a los procesos de investigación de prácticas comerciales anticompetitivas y le confirió el derecho a la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR) de identificar a aquellos gobiernos que deberían tener como «práctica prioritaria» la eliminación de barreras comerciales.

A estas leyes se suma la Ley Especial 301 creada en el marco de la Su-

26. OMC, *Informe Anual 1997*, vol. II.

27. María Cristina Rosas, «Repaso de la política comercial estadounidense», *Revista de Comercio Exterior*, México, 1995, p. 250.

28. Gustavo Vega, «Comercio y política en EUA: librecambismo versus proteccionismo desde la Segunda Guerra Mundial», *Revista de Comercio Exterior*, México, Colegio de México, 1985, pp. 128-130.

per 301 para identificar a aquellos países que no poseen las leyes adecuadas para proteger los derechos de propiedad intelectual. Este instrumento permite al USTR identificar a los «países prioritarios» para la imposición de sanciones comerciales unilaterales. En general, los productos más afectados por este tipo de sanción son los productos químicos, los metales, algunos bienes manufacturados y los productos agrícolas.

Para inicios de los ochenta, a pesar del acelerado incremento de las barreras no arancelarias, la balanza comercial de Estados Unidos mantenía una acelerada tendencia deficitaria. Durante el gobierno de Ronald Reagan la política neoproteccionista estadounidense se intensificó: en 1984 la reforma de la Ley de Comercio confirió mayor poder a Estados Unidos para imponer sanciones unilaterales a los países que consideraba cometían comercio anticompetitivo. Como lo muestran los siguientes cuadros, los mecanismos más usados por Estados Unidos fueron las medidas antidumping, derechos compensatorios y acuerdos voluntarios para las exportaciones.

Cuadro 6. 1980-1998: NÚMERO Y PORCENTAJE DE SOLICITUDES PRESENTADAS POR ESTADOS UNIDOS

Tipo de sanción	1980-84	1985-89	1990-94	1995-98	Total
Antidumping	149	234	273	86	742
Derechos compensatorios	136	97	52	20	305
Total de solicitudes presentadas	285	331	325	106	1047
Solicitudes por año	57,0	62,2	65,0	26,5	55,1

Fuente: SELA, *Revista Antena*, internet, 1999, No. 52.

Elaboración: SELA.

Cuadro 7. 1980-1998: SANCIONES DE REGULACIÓN COMERCIAL EMITIDAS POR ESTADOS UNIDOS

Tipo de sanción	1980-84	1985-89	1990-94	1995-98	Total
Sanciones por dumping	47	127	107	49	330
Sanciones por derechos compensatorios	47	56	25	5	133
Sanciones totales	94	183	132	54	463
Sanciones como porcentaje de las solicitudes	33,0	55,3	40,6	50,9	44,2

Fuente: SELA, *Revista Antena*, internet, 1999, No. 52.

Elaboración: SELA.

Entre los años ochenta y noventa el número de sanciones emitidas por Estados Unidos ha aumentado, así desde 1980 hasta 1990 del total de solici-

tudes presentadas por antidumping y por derechos compensatorios el 44,2 por ciento se convirtieron en sanciones; esto no significa, sin embargo, que las otras solicitudes no hayan tenido efectos pues se manejaron a través de acuerdos de restricción voluntaria.

Las regiones que han sido blanco de estas solicitudes a partir de los años 80 fueron en orden descendente: los países industrializados, los países en desarrollo, Latinoamérica y el Caribe y los países de economía planificada. En el caso de América Latina y el Caribe, los productos más afectados fueron los productos de acero, las máquinas-herramienta y los textiles.²⁹ En los cuadros a continuación se puede observar lo mencionado:

Cuadro 8. 1980-1998: REGIONES BLANCO DE SOLICITUDES

Regiones	1980-84	1985-89	1990-94	1995-98	Total
Latinoamérica y el Caribe	21,5	20,3	16,7	14,0	19,0
Otros países en desarrollo	31,6	26,6	18,3	29,9	26,0
Países industrializados	40,6	40,0	44,0	42,1	41,5
Economías planificadas	6,3	13,1	21,1	14,0	13,5

Fuente: SELA, *Revista Antena*, internet, 1999, No. 52.
Elaboración: SELA.

Cuadro 9. 1980-1998: SECTORES BLANCO DE SOLICITUDES

Sector	1980-84	1985-89	1990-94	1995-98	Total
Productos de hierro y acero	36,8	34,1	51,7	50,0	41,9
Los demás productos	63,2	65,9	48,3	50,0	58,1

Fuente: SELA, *Revista Antena*, internet, 1999, No. 52.
Elaboración: SELA.

Paralelamente a la proliferación de prácticas para-arancelarias, a partir de la década de los noventa Estados Unidos ha introducido una serie de normas y requisitos técnicos, que bajo la justificación de medidas de protección al consumidor y al ambiente impiden el ingreso de productos latinoamericanos a su mercado. Entre ellas se pueden citar los reglamentos sanitarios y fi-

29. Sistema Económico para América Latina, «Las leyes de regulación comercial de Estados Unidos ¿Defensa o protección?», *Boletín Antena del SELA*, No. 52, II trimestre 1999, SELA, p. 1.

tosanitarios, las etiquetas ecológicas y de empaquetamiento de los productos y las leyes de protección del medio natural.

Como se señala en un informe de la CEPAL, el complejo sistema de regulaciones estadounidense que incluye tres niveles de regulación federal, estatal y local,³⁰ junto con los elevados costos y el tiempo que toma la investigación y aprobación del ingreso de un producto al mercado estadounidense, han convertido a las relaciones comerciales de América Latina con Estados Unidos en una tarea ardua y sensible.³¹ Más aún, la amenaza de represalias ha impedido que ciertos casos de restricción comercial se ventilen al interior de la OMC. Por mucho tiempo América Latina ha preferido solucionar sus diferencias de manera bilateral sin trastocar sus relaciones de «buen vecino» que mantiene con Estados Unidos.

Durante las tres últimas décadas, la política neoproteccionista estadounidense ha sido una constante en el manejo comercial internacional. Esto evidencia el doble discurso de Estados Unidos: mientras se promueve el libre comercio y la no discriminación entre países, se utiliza una serie de mecanismos proteccionistas contrarios a la filosofía del libre comercio. Este hecho empieza a tener efectos «bumerang» sobre su comercio: en 1998, Estados Unidos fue el tercer blanco más frecuente de investigaciones en materia de regulación comercial en el mundo entero.³² Esto sin embargo, no ha cambiado la posición proteccionista del país: el principal problema para reformar las leyes del régimen comercial estadounidense radica, por un lado, en la subordinación de sus mismas normativas internas a las disciplinas internacionales y, por el otro, en la homogeneización de las posiciones del Congreso, del Gobierno y de los sectores industriales y agrícolas.

Adicionalmente a las restricciones unilaterales, Estados Unidos, ha adoptado una serie de instrumentos de ayuda a la producción local (ver recuadro 1). La mayoría de programas de asistencia gubernamental empleados se han concentrado en la creación de incentivos para las exportaciones, oportunidades de crédito para los compradores potenciales e infraestructura que facilite el incremento de la producción, principalmente agrícola.³³

30. En 1998 se estima que más de 44 mil autoridades federales, estatales y locales aplican 89 mil normas para productos dentro de sus jurisdicciones. Con frecuencia estas normas se duplican o demuestran inconsistencias entre sí.

31. Comisión Económica para América Latina, *Barreras estadounidenses al comercio con América Latina y el Caribe, 1997*, Santiago, CEPAL, 1998, p. 10.

32. Sistema Económico para América Latina, *op. cit.*, pp. 1-3.

33. Economic Comision for Latin America and Caribbean, *United States Trade Barriers to Latin American Exports in 1997*, Washington, ECLAC, 1998, p. 15.

Recuadro 1. PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE AYUDA ESTATAL A LA INDUSTRIA LOCAL

1. *Programa de Fomento a las Exportaciones (EEP)*. Este programa fue creado en 1985 con el propósito contrarrestar las prácticas comerciales desleales de otros países mediante la compensación a los exportadores estadounidenses. El EEP, inicialmente destinado a apoyar a los productores de oleaginosas y cereales, se extendió también al trigo, cebada, semolina, arroz, huevos y carne de ave congelada. Durante los últimos años los montos asignados a este programa han sido de USD 350 millones en 1996, USD 250 millones en 1997, USD 500 millones en 1998 y USD 550 millones en 1999.³⁴

2. *Programa de Incentivos a la Exportación de Productos Lácteos*. Su objetivo era hacer más competitivos a los productos lácteos de Estados Unidos frente a productos subvencionados del extranjero. Hasta 1995 el monto total asignado a esta asistencia fue de 171 millones de dólares.

3. *Programas de Asistencia para el Aceite de Semillas de Girasol y de Algodón*. El Departamento de Agricultura realiza pagos en efectivo a los productores estadounidenses como compensación por la diferencia entre sus precios más altos y los precios menores del mercado mundial.

4. *Programa de Promoción del Mercado*. Su propósito era promover la participación de las exportaciones agrícolas nacionales en el extranjero y contrarrestar actividades comerciales distorsionantes. El financiamiento provenía de la Corporación de Crédito para Productos Básicos de los Estados Unidos, organizaciones comerciales sin fines de lucro, asociaciones regionales, agencias estatales y cooperativas de productores. El monto asignado para este programa fue de 200 millones de dólares en 1992.

5. *Programas de Garantía de Crédito (GSM-102)*. Este programa busca asegurar el reembolso de créditos privados a corto plazo por un lapso de hasta tres años. Dentro de esta asistencia se encuentra también el Programa de Garantía de las Exportaciones a Plazo Intermedio (GSM-103), el cual autoriza a la Corporación de Crédito para Productos Básicos a otorgar préstamos a bajo interés. En 1993 la asistencia económica para este programa fue 166 millones de dólares. En los últimos años el gobierno del Presidente Clinton ha promovido este tipo de programas. Se calcula que en los primeros meses de 1998 el monto de la asistencia para el programa GSM 102 ascendió a 5.900 millones de dólares.³⁵

6. *El Programa de Incremento de las exportaciones (EEP) «como compensador del riesgo»*. Este es uno de los últimos instrumentos presentados por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) que propone utilizar los recursos financieros del EEP como garantía financiera para los exportadores que se orienten hacia los «mercados intocables» en razón de los elevados e impredecibles requerimientos comerciales que imponen a las importaciones.³⁶

Fuente: ECLAC, SELA y USTR.

Elaboración: Gabriela Muñoz Vélez.

34. *Ibíd.*

35. Sistema Económico para América Latina, «Objetivos de Estados Unidos en la negociaciones sobre comercio agrícola en la OMC», *Boletín Antena del SELA*, No. 54, I trimestre, 1998, p. 8.

36. El programa fue presentado a discusión por el Secretario de Agricultura de Estados Unidos, Dan Glickman, ante el Comité de Agricultura del Senado el 7 de mayo de 1998.

Todos estos programas se han convertido en una importante ventaja comparativa del país del norte, pues le han permitido mantener su primacía como potencia agrícola y su constante superávit comercial en este sector. Desde 1990 hasta 1996 Estados Unidos mantiene una constante tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes agrícolas.³⁷ Durante los años noventa casi el total de este superávit se da en el intercambio con la región asiática, con la Unión Europea se mantiene un superávit comercial en equilibrio, mientras que, por el contrario, en el comercio con América Latina la balanza comercial agrícola estadounidense es deficitaria.³⁸

Por otra parte, si bien se constata que las políticas de subsidios han sido adoptadas por las autoridades estadounidenses para proteger a su mercado de la competencia desleal con otros países industrializados; principalmente la Unión Europea, es claro que al ser América Latina el principal proveedor de productos agrícolas de Estados Unidos y tomando en cuenta que la región no posee los recursos financieros y tecnológicos para apoyar al sector agrícola nacional, tales políticas tienen efectos especialmente perjudiciales para los países latinoamericanos. Más aún, la política de subsidios a la producción y exportación agrícola ha conducido a una sobreproducción que provoca tanto la reducción de los precios internacionales de un producto cuanto la sobreexplotación de los recursos naturales.

Estos dos hechos han conducido a que el tema de los subsidios sea uno de los más controversiales en las negociaciones de la OMC. Al momento Estados Unidos se inclina por una reducción de la ayuda estatal a la agricultura; condicionada, claro está, a que la Unión Europea haga esfuerzos en el mismo sentido.

Las políticas comerciales de acercamiento con América Latina

Como se señaló anteriormente, otra de las grandes tendencias en la política comercial estadounidense es su creciente interés por ampliar sus mercados en América Latina. Este interés responde a dos hechos: a) la disminución de las importaciones latinoamericanas de bienes estadounidenses ocasionada por la crisis de la deuda externa; y, b) la expansión y fortalecimiento de los acuerdos de integración subregional ocurrida a partir de los años noventa.

A partir de la década de los ochenta los países de la región ingresaron en una etapa de grave crisis económica producto de la recesión externa, la caída de los precios del petróleo y sobre todo el vencimiento de los pagos de la

37. OMC, *Informe Anual 1997*, vol. II, pp. 70-71.

38. *Ibid.*, pp. 138-139.

deuda externa. Estos hechos provocaron una disminución de la capacidad de importación que afectó principalmente a Estados Unidos, en aquellos años principal exportador hacia la región latinoamericana. Ante esta situación, las autoridades estadounidenses promovieron una política de preferencias comerciales que permitiría el ingreso libre de aranceles a algunos productos de la región, lo que consecuentemente generaría la reactivación de la dinámica comercial entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe.

El primero de los instrumentos para incentivar el comercio con América Latina fue el «Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)» cuyo mandato estipula la eliminación o reducción de las tarifas arancelarias para diversos productos provenientes de países en desarrollo. Este programa, cuya autorización original estuvo vigente desde 1975 hasta 1984, ha entrado en una serie de etapas de reautorización. Entre los países latinoamericanos que se beneficiaban de este sistema estaban: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Paralelamente al funcionamiento del SGP, en 1984 se negoció la «Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC)», «un instrumento de política comercial que tenía como fines promover el desarrollo económico y la estabilidad política en una región de importancia estratégica para Estados Unidos». ³⁹ Al igual que el SGP, la renovación del ICC ha dependido de la reautorización del programa por parte del Congreso y el Ejecutivo de los Estados Unidos.

Finalmente se encuentra la «Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (LPAA)». Se trata de un instrumento de comercio unilateral promovido en el marco del programa comercial de la «Guerra contra las drogas» que proponía la eliminación de aranceles para los productos de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. El programa estaría en vigencia desde 1991 hasta el año 2001. Entre los objetivos más importantes de la LPPA se encuentran: la promoción de alternativas para el cultivo y producción de coca, el estímulo a la inversión extranjera directa en sectores no tradicionales y la diversificación de la base de exportaciones de los países andinos. ⁴⁰

Estas iniciativas, si bien han generado beneficios para los países de América Latina, han sido también motivo de disputas relacionadas con: i) los artículos que no se benefician de los programas y que en muchos casos son los principales productos de exportación de un país; ii) la incertidumbre generada por la reautorización de los programas; y, iii) la pérdida del carácter re-

39. Sistema Económico para América Latina, «Opciones de Estados Unidos en el ALCA», *Boletín Antena del SELA*, No. 54, I trimestre, 1998, p. 23.

40. U.S. Department of Commerce, *La Ley de Preferencias Arancelarias Andinas: una guía para los exportadores*, Washington, USDA, 1992, pp. 17-19.

cíproco de tales instrumentos y por lo tanto su utilización como instrumentos de presión política.

La política comercial de la Unión Europea hacia América Latina

Hasta la década de los ochenta, los vínculos económicos entre América Latina y la Unión Europea se sustentaron básicamente en programas de ayuda financiera y transferencia de tecnología desde Europa hacia los países latinoamericanos. En el área comercial, las relaciones se limitaban a acuerdos de preferencia comercial en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias propuesto por la Unión Europea para los países en desarrollo.

A inicios de los noventa la tendencia empezó a cambiar, importantes transformaciones políticas y económicas tanto en Europa Occidental como en América Latina generaron un mayor acercamiento entre las dos regiones: a partir de los años noventa han proliferado las iniciativas de diálogo político y económico y los acuerdos bilaterales de comercio entre la Unión Europea y los países del Mercosur y de la Comunidad Andina de Naciones. Este acercamiento, sin embargo, no ha redundado en un mayor dinamismo comercial: la composición del comercio se mantiene concentrada en algunos sectores y países de América Latina⁴¹ (ver cuadro 6). Tal circunstancia se podría explicar, en gran parte, por las decisiones que en política comercial adoptan los países de la Unión Europea, a saber, los acuerdos de preferencia comercial y las normas internas que obstaculizan el libre ingreso de los productos latinoamericanos al mercado común europeo.

A continuación se hará una revisión de estas políticas y sus efectos en la actividad productiva y comercial de los países de América Latina.

El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)

En 1971, por primera vez a nivel mundial, los países de la Unión Europea adoptaron un Sistema Generalizado de Preferencias. Inicialmente, entre 1971 y 1981, el SGP europeo estuvo destinado a otorgar concesiones arancelarias a las ex colonias europeas ubicadas en los Países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Los productos beneficiarios del SGP eran seleccionados basándose en los posibles efectos que la importación de un producto tendría en el mercado común europeo.

En 1981 el SGP fue renegociado para tener una vigencia de diez años

41. Peter Nunnenkamp, «Efectos para América Latina de la expansión de la Unión Europea», *Revista de la CEPAL*, No. 64, Santiago, CEPAL, julio 1998, p. 2.

**Cuadro 10. 1990-1997: BALANZA COMERCIAL DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE CON LA COMUNIDAD EUROPEA
(USD MILES DE MILLONES)**

América Latina y el Caribe			
Año	Exportaciones	Importaciones	Balanza
1990	35.171	21.794	13.377
1991	34.608	24.197	10.411
1992	34.851	28.752	6.099
1993	29.896	31.356	-1.460
1994	35.384	36.454	-1.070
1995	41.194	43.154	-1.960
1996	40.262	45.602	-5.340
1997	41.767	51.325	-9.558

Fuente: CEPAL, *El desafío de las nuevas negociaciones comerciales multilaterales para América Latina*, Santiago, CEPAL, 1999.

Elaboración: Gabriela Muñoz Vélez.

(1981-1991). Durante este período los beneficios del SGP se extendieron hacia otros países en desarrollo, especialmente de Asia y de América Latina.⁴²

A partir de 1991 se produjeron cambios importantes en la estructura del Sistema de Preferencias Europeas. De ellos, dos son de especial relevancia para los países del América Latina: a) la tercera revisión del SGP, a partir de la cual se introdujeron importantes modificaciones que incidieron directamente en el comercio de América Latina con la UE; y, b) la creación del SGP especial para los países andinos en el marco de la política antidrogas.

En 1991 los países europeos llevaron a cabo la tercera revisión del SGP, con lo cual se incluyeron algunas reformas y criterios a la hora de otorgar una preferencia tarifaria, a saber: i) la modulación tarifaria o el otorgamiento de derechos en función de la «sensibilidad» del producto; ii) la graduación por sector y por país, es decir el beneficio de derechos preferentes de acuerdo al grado de desarrollo de un determinado sector de un país;⁴³ y, iii) los incentivos especiales, un mecanismo que otorga un margen adicional de

42. United Nations Conference on Trade and Development, *Handbook on the GSP Scheme of the European Community*, Ginebra, UNCTAD, 1998, p. 6.

43. En este sentido, si un sector alcanza un nivel de desarrollo adecuado los beneficios del SGP le son gradualmente reducidos. El grado de desarrollo es determinado en función de la renta *per cápita* y el nivel de exportaciones de un país comparado con los niveles en la Unión Europea.

preferencias para aquellos países que adopten dentro de su legislación nacional estándares de protección del medio ambiente y los derechos laborales.⁴⁴

La adopción de estos criterios ha tenido algunos efectos importantes para los países de América Latina que se han visto frente a un sistema cada vez más riguroso en cuanto al otorgamiento de beneficios tarifarios. En primer lugar, el criterio de modulación tarifaria permite la exclusión de una serie de productos latinoamericanos de los beneficios del SGP. En segundo lugar, la aplicación del criterio de graduación por sector y por país, que permite la exclusión del SGP de aquellos países y sectores que alcanzaron un determinado nivel de desarrollo económico, excluyó a Argentina, Chile, México, Uruguay y Brasil⁴⁵ de los beneficios del SGP. Finalmente, los incentivos especiales han promovido la implementación de medidas legales y técnicas que podrían derivar en transformaciones en los patrones de producción y comercialización de los productos de la región. Esta situación supondría, de tener los medios financieros y tecnológicos, un aumento de la competitividad de la producción latinoamericana; o de lo contrario la creación de nuevas barreras para el ingreso de productos al mercado común europeo.

A pesar de la rigurosidad de los criterios utilizados por el SGP europeo, el porcentaje de productos latinoamericanos que se exporta bajo este sistema ha crecido considerablemente: si en 1996 el 22% de las exportaciones destinadas a Europa se beneficiaban del SGP, en 1999 el porcentaje aumentó a cerca del 50%.⁴⁶

La mayor utilización del SGP no ha redundado, sin embargo, en un aumento sustancial de las exportaciones o en la diversificación de la producción y comercio de los productos de exportación de América Latina hacia la Unión Europea. Por el contrario, a partir de los años noventa, la región latinoamericana enfrenta una reducción de sus exportaciones y saldos negativos en su balanza comercial con la Unión Europea (ver cuadro 10). En cuanto a la diversificación de las exportaciones, las cifras indican que las exportaciones de América Latina hacia Europa Occidental se mantienen concentradas en los productos agrícolas y en las materias primas.

Hay que señalar que, si bien la forma cómo ha sido conceptualizado el SGP ha contribuido al poco dinamismo comercial entre la Unión Europea y América Latina, existen otros factores que explican esta circunstancia. En primer lugar, paralelamente a la reducción de los aranceles, la Unión Europea ha adoptado políticas comerciales que obstaculizan el acceso transparente y competitivo de los productos latinoamericanos, tales como: los subsidios a la

44. UNCTAD, *op. cit.*, 1998, p. 6.

45. Brasil fue excluido en enero de 1999.

46. CEPAL, *op. cit.*, 1999, p. 26.

producción y exportación de bienes agrícolas, las restricciones cuantitativas a las importaciones y las normas y requisitos técnicos a las importaciones extracomunitarias.

En segundo lugar, la proliferación de acuerdos bilaterales tiende a mermar las eventuales ventajas otorgadas a los países latinoamericanos a través del SGP y reduce el poder de negociación comercial de los esquemas de integración latinoamericanos. Y ello en razón de que, cada vez que un país latinoamericano decide negociar por sí solo acuerdos con la Unión Europea, se establecen concesiones comerciales que potencialmente podrían ser utilizadas como precedentes para modificar los términos en los cuales se efectúan las negociaciones entre Europa con la CAN, la ALADI, el MCCA o el Mercosur.⁴⁷ Finalmente, otro de los factores que explica el poco dinamismo comercial de América Latina con la Unión Europea es la deficiente infraestructura comercial de la región latinoamericana.⁴⁸

En cuanto al Sistema Generalizado de Preferencias Andinas, en 1991, en el marco de los programas y acuerdos bilaterales en la lucha contra las drogas, los países de la UE extendieron el SGP a los países de la Comunidad Andina. Con ello, aquellos países que llevasen a cabo programas efectivos para reducir la producción y tráfico de drogas tendrían exoneraciones en los productos industrializados y agrícolas.

El «SGP Especial Andino» incluye la revisión anual de los progresos realizados en la lucha contra la producción y tráfico de estupefacientes, de tal forma que si luego de la evaluación anual la UE concluye que no hay grandes avances en la materia, el SGP es suspendido total o parcialmente.⁴⁹

El «SGP especial» ha otorgado algunas ventajas a los países latinoamericanos que realizan programas exitosos en la lucha antidrogas. Así, por ejemplo, desde 1991 hasta 1995, el aprovechamiento del SGP por los países andinos ha sido del 80 por ciento promedio. En el mismo período, el 90 por ciento de los productos agrícolas de la Comunidad Andina se benefició del régimen SGP (ver cuadro 11).

47. Vigil González, mimeo, s.f.

48. Patricio Leiva, *Relaciones con la Unión Europea: una visión latinoamericana*, Santiago, CELARE, 1995, p. 26.

49. UNCTAD, *op. cit.*, 1998, p. 7.

**Cuadro 11. APROVECHAMIENTO DE LA COMUNIDAD ANDINA
DEL SGP EUROPEO
(PORCENTAJE)**

Actividad	1991	1992	1993	1994	1995
<i>Industrial</i>					
Bolivia	45	80	62	31	50
Colombia	57	73	75	53	66
Ecuador	42	35	37	46	66
Perú	84	63	76	76	75
Venezuela	70	57	56	59	82
Comunidad Andina	67	59	59	58	78
<i>Agrícola</i>					
Bolivia	42	61	64	75	76
Colombia	76	76	83	80	91
Ecuador	87	88	86	84	89
Perú	84	88	98	85	89
Venezuela	74	69	71	63	81
Comunidad Andina	79	80	86	82	90
<i>Textil</i>					
Bolivia	79	87	89	87	75
Colombia	87	84	82	77	97
Ecuador	72	85	87	90	92
Perú	79	81	82	81	90
Venezuela	79	59	45	80	82
Comunidad Andina	82	81	81	80	89
<i>Total</i>					
Bolivia	53	76	71	64	70
Colombia	75	76	83	78	90
Ecuador	83	82	82	82	88
Perú	83	84	93	84	88
Venezuela	70	58	57	60	81
Comunidad Andina	76	76	81	78	88

Fuente: CAN, *Informe Estadístico Comunidad Andina-Unión Europea: comercio e inversión 1969-1997*, CAN, 1998, p. 27, cuadro 36.
Elaboración: Secretaría General CAN.

Adicionalmente, hay quienes sostienen que el SGP se ha constituido no solo en un motor para el aumento de las exportaciones de los países andinos, sino también en uno de los pilares de las relaciones comerciales entre los países de la Comunidad Andina y la Unión Europea.⁵⁰

50. Patricio Leiva, *op. cit.*, CELARE, 1996, pp. 169-172.

Estos hechos, aunque ciertos, nos llevan a hacer varias consideraciones críticas sobre lo que significa el SGP Andino. Por un lado, al ser un instrumento político por excelencia, pone de relieve la condicionalidad a la hora de instrumentar políticas comerciales entre los países industrializados y los países en desarrollo. Por otro lado, si se considera al SGP como uno de los pilares de la política comercial entre los países andinos y la Unión Europea, se estaría aceptando la mantención de una estructura comercial basada en relaciones de asistencia, en lugar de relaciones de crecimiento económico. Finalmente, resulta muy riesgoso mantener una reciprocidad asentada en condicionamientos políticos, pues ésta difícilmente conduce a una reestructuración comercial y al aumento de la competitividad.

Bajo estas consideraciones, se podría concluir que, en lugar de convertirse en un instrumento para la promoción de cambios significativos en las estructuras del comercio entre Europa y América Latina, el SGP se ha consolidado como un mecanismo para continuar con la tradicional política de asistencia a los países no desarrollados. Permitir la entrada de ciertos productos, sin promover simultáneamente una nueva estructura comercial, constituye una forma de mantener las relaciones comerciales asimétricas, y por lo tanto económicamente desiguales, entre ambos bloques.

La Política Agrícola Común

Uno de los sectores cuya liberalización comercial reviste una mayor sensibilidad para los países de la Unión Europea es el sector agrícola. Esta circunstancia se explica, entre otras razones, por: a) la importancia de la actividad agrícola como fuente de recursos alimenticios y para el crecimiento de la producción económica mundial; b) el papel desempeñado por el sector agrícola tanto en la generación de empleo, cuanto en la creación de vínculos productivos con el sector industrial; y, c) los efectos del aumento de la producción y el comercio agrícolas en el medio ambiente y los recursos naturales. Todas estas circunstancias han determinado que en los últimos años los países europeos hablen de la «multifuncionalidad de la agricultura». Ello implica reconocer el carácter económico, social y ambiental que tiene la actividad agrícola en la Unión Europea. Basados en este concepto, los países de la UE defienden su derecho de mantener ciertas medidas de apoyo estatal para el sector agrícola. En la Reunión Ministerial de Seattle la posición de la UE respecto a la mantención de los subsidios estatales determinó, en gran parte, el estancamiento de las conversaciones sobre el tema agricultura: «en la reunión de Seattle el tema más controversial fue llegar a consensos entre la posición estadounidense que apoyaba la eliminación de los subsidios estatales y la posición europea que insistía en hablar de reducciones substanciales en la ayu-

da estatal». ⁵¹ El tema hace indispensable analizar el apoyo estatal que recibe el sector agrícola europeo y cómo éste afecta las relaciones políticas y comerciales con sus socios.

En el caso de la Unión Europea, la importancia del sector agrícola en su economía queda evidenciada con la creación y consolidación de la Política Agrícola Común (PAC). Este instrumento, instituido en 1959, tuvo como principales objetivos lograr la autosuficiencia alimentaria y la homogeneización productiva de las regiones de Europa. ⁵² La consolidación de la PAC y sus efectos en los socios comerciales de la Unión Europea ha dependido de la correcta instrumentación de cuatro estrategias, a saber: la unificación de los mercados, la correcta instrumentación de los precios de garantía, el establecimiento y buen funcionamiento del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas (FEOGA) y la consolidación del sistema de preferencia comunitaria (ver recuadro 2).

Recuadro 2. INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

1. *Unificación de los mercados.* Esta estrategia significó una paulatina eliminación de las barreras arancelarias y para-arancelarias entre los países miembros de la Unión Europea a fin de consolidar un área de libre comercio.

2. *Instauración de precios de garantía.* Implica que los organismos oficiales de la Unión Europea intervengan en la evolución de los precios agrícolas para compensar las eventuales pérdidas coyunturales de los productores de bienes cuyos precios descienden por debajo de las cotizaciones internacionales. Esta intervención procede, básicamente, mediante dos mecanismos. Uno el establecimiento de un «precio mínimo de intervención» y un «precio máximo de garantía»; y, dos la imposición de «precios barrera» para desestimar las importaciones extracomunitarias de bienes equivalentes. En las reformas introducidas a la PAC por la *Agenda 2000*, ⁵³ la Comisión Europea propuso disminuir los precios de garantía y establecer una compensación mediante el aumento de las ayudas directas a la renta de los agricultores. ⁵⁴

51. «Wide disagreement Persists on Agricultural Negotiations Goals Implementation Issues Review Outcome Remains Hazy», *Revista Bridges*, año 4, No. 5, Ginebra, junio 2000, p. 2.

52. Arturo López, «La Política Agrícola Común de la Unión Europea», *Revista de Comercio Exterior*, México, 1995, pp. 292-294.

53. El 16 de julio de 1997 la Comisión Europea presentó la denominada «Agenda 2000», un documento con los ejes de las reformas que la Unión Europea debe efectuar para fortalecer su integración durante el próximo siglo. Una descripción más amplia se encuentra en CEPAL (1999).

54. Comisión Económica para América Latina, *América Latina en la Agenda de Transformaciones Estructurales de la Unión Europea*, Santiago, CEPAL, 1999, pp. 34-35.

3. *El establecimiento del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas (FEOGA)*. Se trata de un fondo solidario que canaliza recursos con miras a consolidar el proyecto de unificación agrícola. El fondo está conformado por dos secciones: la de Orientación, dirigida a disminuir las desigualdades productivas entre los países europeos; y la de Garantía que se encarga de intervenir en los mercados y almacenar los excedentes agrícolas. En 1998, durante la última reforma de la PAC se logró aprobar un esquema para los tres principales sectores productivos de bienes agrícolas que se beneficiarían tanto de compensaciones a la renta, como de recursos del Fondo: los cultivos herbáceos, carne de vacuno y productos lecheros absorberían el 66,7 por ciento de los gastos del FEOGA.⁵⁵

4. *La preferencia comunitaria*. Esto es el compromiso de los países miembros de la UE de comprar y vender en el mercado europeo. Para ello se crearon mecanismos para desestimar las importaciones extracomunitarias. Este instrumento fue uno de los más polémicos, en razón de la clara y abierta tendencia proteccionista de la política comercial europea y la consecuente desviación de comercio que se generaba.⁵⁶

Elaboración: Gabriela Muñoz Vélez.

La Política Agrícola Común Europea, si bien le ha servido a la UE para consolidarse como una de las potencias agrícolas, ha generado una serie de distorsiones en el comercio internacional. En el caso de América Latina, región cuyo comercio se concentra en la exportación de productos agrícolas, la PAC ha tenido efectos negativos muy grandes.

En primer lugar, la proliferación de programas de asistencia al sector agrícola de la Unión Europea ha incidido tanto en la reducción de los precios de intercambio, cuanto en la pérdida de las ventajas comparativas de los productos latinoamericanos. Los subsidios a la agricultura han producido una sobreoferta de bienes que consecuentemente genera la reducción de los precios internacionales de tales productos. Además, la imposición de precios barrera y la adopción de medidas para-arancelarias impiden el libre ingreso de los productos latinoamericanos.

Por otra parte, dentro del marco de la estrategia de preferencia comunitaria, se han institucionalizado medidas tales como: restricciones cuantitativas a las importaciones, normas y regulaciones técnicas, que desestiman la importación de productos agrícolas extracomunitarios.⁵⁷ Esta situación se tor-

55. *Ibíd.*, p. 34.

56. Arturo López, *op. cit.*, 1995, p. 292.

57. Las cuotas impuestas a la importación de banano proveniente del Ecuador y de países de

na especialmente grave para la gran mayoría de los países latinoamericanos cuyo comercio con la Unión Europea se concentra en la exportación de materias primas y bienes agrícolas.

Finalmente, la proliferación de programas de ayuda gubernamental ha llevado a una virtual «guerra de subsidios» entre los países industrializados, que afecta de manera mayúscula a aquellos países que no tienen el poder político y económico para emprender retaliaciones comerciales.

CAPÍTULO II

El aparecimiento de restricciones ambientalistas al comercio internacional

1. LA CONSOLIDACIÓN DE MODELOS DE CRECIMIENTO ORIENTADOS HACIA LOS MERCADOS EXTERNOS Y LA DISCUSIÓN SOBRE LA SUSTENTABILIDAD DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

El fenómeno de la globalización, entendido como la mayor integración internacional de los mercados de bienes, servicios, factores de producción y tecnología, así como la consolidación de un modelo de crecimiento económico orientado a las exportaciones, han supuesto una serie de transformaciones en la estructura productiva y comercial de los países. Estos cambios, a su vez, han creado nuevas articulaciones entre la liberalización comercial, el crecimiento económico y el medio ambiente.

En este sentido, el debate se ha concentrado en analizar tanto los efectos que tiene el actual modelo de crecimiento económico, basado en la apertura de los mercados, sobre el desarrollo sustentable; cuanto el impacto que generaría sobre la actividad comercial la aplicación de medidas comerciales adoptadas con fines ambientalistas. Estos efectos, sin embargo, no son claros. La evidencia empírica demuestra que las relaciones entre comercio y medio ambiente están condicionadas a la estructura y la actividad económica de un país, a sus políticas ambientales y comerciales y en general al contexto económico y político internacional.¹

Debido a que en su mayoría los impactos ambientales provocados por la actividad comercial son una extensión de la actividad económica, es necesario primero comprender la relación existente entre crecimiento económico y protección ambiental. Los estudios en este sentido son innumerables, en este capítulo, sin embargo nos concentraremos en aquellos planteamientos que mayor relevancia tienen para la comprensión de la relación entre libre comercio, protección del ambiente y desarrollo sustentable.

1. Ford Runge, y otros, *Sustainable Trade Expansion in Latin America and the Caribbean: Analysis and Assessment*, Washington, WRI, 1997, pp. 3-4.

Aproximaciones para la discusión sobre liberalización comercial y desarrollo sustentable

Desde décadas atrás, los impactos sobre el medio ambiente generados por la sobreexplotación y consumo exponencial de los recursos naturales han sido objeto de estudio y discusión de académicos, organizaciones no gubernamentales e instituciones internacionales. A inicios de los años setenta, un grupo de académicos² demostró que el modelo de crecimiento económico, medido en términos del crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y del aumento de las existencias de capital hecho por el hombre, no había considerado a los recursos naturales como potencialmente escasos y por lo tanto su valoración no reflejaba los costos económicos y sociales o externalidades que representaba su utilización ilimitada.³ La omisión de las externalidades negativas ha provocado un uso intensivo de los recursos naturales y un consumo exponencial que amenaza la existencia de recursos naturales y por lo tanto la existencia misma de la especie humana.

Paralelamente a estos aportes, a inicios de los años setenta se presentó el Informe del Club de Roma, el cual alertaba sobre los límites del crecimiento económico. A través de varios modelos econométricos, el Informe demostró la imposibilidad de un crecimiento económico basado en la sobre explotación y consumo ilimitados de los recursos naturales. Frente a ello, se sostuvo que el logro de un crecimiento que no menoscabe los bienes naturales dependería de importantes cambios tales como: a) la reducción del uso de los recursos naturales en un 75%; b) la disminución de los límites de la contaminación en un 50% y de las inversiones de capital en un 40%; y, c) la merma del coeficiente de natalidad en un 30%;⁴ condiciones que estrictamente suponen el denominado «crecimiento cero».

Estos estudios llevan a una primera conclusión bastante clara y es que si bien bajo el modelo del «crecimiento cero» sería posible lograr la preservación del medio ambiente global, el costo social y económico que supondría la adopción de este modelo hace de éste un planteamiento inviable. Más aún, para los países en desarrollo, cuya población aún no ha logrado satisfacer sus necesidades básicas y cuya responsabilidad en el deterioro ambiental global ha

2. Herman Daly, Trygve Haavelmo y Jan Tinbergen son algunos de los autores que mayores aportes han hecho sobre la discusión del impacto que el crecimiento económico insostenido tiene sobre los recursos naturales y el medio ambiente.
3. En términos económicos los costos positivos o negativos generados por una actividad económica que no son contemplados de manera explícita se los conoce como externalidades.
4. Mimeo, «Informe del Club de Roma 1972», página web, 1999.

sido comparativamente menor, la adopción del modelo de «crecimiento cero» es por demás una opción injusta.

A partir de estos debates, se impulsaron iniciativas que buscaron la internalización de los costos ambientales y el establecimiento de compromisos entre los países a favor de la protección ambiental. A nivel internacional surgieron una serie de principios que, hoy por hoy, forman parte de casi todos los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (AMUMAs) a saber: i) el Principio de Quien Contamina Paga (PPP por sus siglas en inglés); ii) el Principio de Prevención; iii) el Principio de Rectificación en la Fuente; y, iv) el Consentimiento Fundamentado Previo.⁵

En los años ochenta, La Conferencia de las Naciones Unidas a través de la presentación del Informe Nuestro Futuro Común, también conocido como el Informe Brundtland, introdujo nuevos aspectos en la discusión ambiental. A saber, el Informe argumentaba que la principal causa del deterioro ambiental era la pobreza provocada por la incapacidad de los sistemas económicos para lograr una mejor distribución del ingreso y para promover el uso sustentable de los recursos naturales.

Con el fin de reducir el impacto ambiental provocado por los patrones de producción y consumo de los países pobres, el Informe Brundtland propuso la adopción de un modelo de crecimiento más equitativo que permita aumentar el ingreso y mejorar la calidad ambiental presente y futura de los países. Esto es en síntesis lo que el Informe llamó el «Desarrollo Sustentable», es decir, «aquél desarrollo que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades».⁶

A partir del Informe Brundtland el diálogo internacional sobre la protección del medio ambiente retomó dinamismo. Apreciado el «desarrollo sustentable» como un objetivo común de los países, en 1992 se llevó a cabo la Cumbre Sobre la Tierra efectuada en Río de Janeiro.⁷ En este encuentro internacional se levantó una plataforma de propuestas que, en tanto creaban com-

5. María Amparo Albán, «El reto ambiental y la globalización económica», artículo, s.f., pp. 6-11.
6. Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Informe Nuestro Futuro Común*, Fundación Friedrich Ebert, mimeo.
7. La importancia de la Cumbre para la Tierra radica en la creación de la Agenda XXI, una propuesta que contempla principios específicos para armonizar las relaciones entre la actividad comercial y la protección del medio ambiente. Por otra parte, a partir de la Cumbre para la Tierra se negociaron dos Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente dirigidos a la regulación de temas ambientales específicos, a saber el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Convenio Marco de Cambio Climático.

promisos para los mandatarios de 179 países en pro del desarrollo sustentable, no podían dejar de ser consideradas en las discusiones futuras.⁸

El término «desarrollo sustentable», si bien se ha convertido en un objetivo legítimo de todos los Estados, ha introducido elementos que hacen más compleja la relación entre liberalización comercial, crecimiento económico y protección del medio ambiente. Así en términos del Informe Brundtland el intercambio comercial debería promover un crecimiento económico equitativo y por lo tanto mejoras ambientales. La evidencia, sin embargo, demuestra lo contrario: en el caso de los países en desarrollo, el intercambio comercial no ha supuesto una mejor distribución del ingreso, no ha promovido el desarrollo industrial-tecnológico y tampoco ha inducido a modalidades de explotación y consumo más sustentables.

Tal y como se observa, la actual desigualdad en las relaciones comerciales, expresada en la reducción de los términos de intercambio, los bajos precios de las materias primas y el difícil acceso de los productos de los países en desarrollo a los mercados internacionales, reducen las posibilidades de crecimiento de estos países y los induce a una mayor explotación de sus recursos naturales. Así por ejemplo, la subsistencia de barreras para-arancelarias de Estados Unidos y Europa hacia los países de América Latina ha provocado una pérdida de los términos de intercambio y una reducción de los ingresos que ha sido compensada a través de una mayor explotación de los recursos naturales. En el Ecuador esta situación es especialmente evidente en el caso de las exportaciones de banano; así las restricciones para-arancelarias aplicadas por la Unión Europea para las exportaciones del banano latinoamericano a través del Régimen Comunitario para el Banano (1993), provocaron una importante reducción de los precios del banano ecuatoriano y pérdidas económicas y sociales para aquellos productores que no pudieron mantener su actividad en condiciones tan desfavorables. En términos ambientales, la situación no fue menos negativa, así se estima, que las restricciones europeas obligaron a los productores bananeros a incrementar su producción, para ganar en volumen lo perdido en precios. Si se toma en cuenta que el incremento de la

8. Entre las principales ideas proclamadas en la «Declaración de Río de Janeiro» sobre el medio ambiente y el desarrollo se encuentran: a) el derecho soberano de los Estados a explotar sus propios recursos pero sin causar daño al medio ambiente fuera de su jurisdicción nacional; b) la erradicación de la pobreza y la reducción de las disparidades en los niveles de vida como condición del desarrollo sostenible; c) la divulgación y transferencia de tecnología para lograr el uso sostenible de los recursos naturales; d) la cooperación en el fomento de un sistema económico internacional abierto que lleve al crecimiento económico y al desarrollo sostenible, sin que se recurra a las políticas ambientales como medio arbitrario para la restricción del comercio internacional; e) el deber de los Estados de utilizar criterios de precaución para evitar cualquier daño ambiental; y, f) el compromiso de que quien contamine asuma el costo de esa externalidad.

producción bananera ecuatoriana no se ha dado a través del aumento de la productividad por hectárea, sino como consecuencia de la expansión de la frontera agrícola,⁹ se obtiene que el efecto ambiental fue una mayor explotación de los recursos naturales, este caso será analizado con mayor detalle en el capítulo IV.

La insostenibilidad de la actividad comercial ha concitado nuevamente el interés de diversas organismos. Así por ejemplo, la CEPAL realizó un estudio en el que, a través del desarrollo de indicadores ambientales y económicos, se evalúan los impactos que ha tenido la adopción del modelo exportador en América Latina y el Caribe. En el estudio se afirma que durante la década de los noventa, período de mayor apertura comercial de la región, hubo una mayor reasignación de los recursos hacia la especialización intensiva en recursos naturales y un aumento de las exportaciones de productos provenientes de sectores de reconocido impacto ambiental, a saber los productos primarios y los productos provenientes de industrias sucias. Además, en el mismo período, el contenido tecnológico, indicador de una menor intensidad contaminante, ha sido mínimo en las exportaciones de la región. Estas tres situaciones han provocado «que la estructura exportadora de América Latina que emerge en los años noventa sea ambientalmente más vulnerable que la de los años ochenta».¹⁰

La especialización productiva latinoamericana en materias primas y recursos naturales, así como el poco grado de innovación tecnológica que padece la región generan dos tipos de problemas. En primer lugar, en términos comerciales se mantiene la dependencia y vulnerabilidad económica frente a los cambios en los mercados externos. En segundo lugar, en términos ambientales, la concentración de la producción en recursos naturales, el mínimo grado de innovación tecnológica y las débiles políticas ambientales han hecho de estos países blanco fácil para la imposición de medidas comerciales adoptadas con fines ambientalistas.

La alusión a estos hechos no implica aceptar como principal causa del deterioro ambiental a la pobreza, de hecho existen suficientes datos que demuestran la creciente presión que ejercen los países industrializados sobre el medio ambiente global. Sin embargo, el tema de la desigualdad comercial internacional y la inequidad económica entre los países industrializados y los países en desarrollo son factores que atraviesan el debate sobre comercio y de-

9. Juan Carlos Guzmán, Gabriela Muñoz (Proyecto CEDA-UNEP), *Evaluación de la Sostenibilidad de las Políticas de Comercio Exterior y Ajuste Estructural: El Caso del Sector Bananero Ecuatoriano*, Quito, CEDA-UNEP, 2001.
10. Marianne Schaper, *Impactos de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995*, Santiago, CEPAL, 1999, pp. 70.

sarrollo sustentable y que podrían generar pautas para la implementación de políticas y mecanismos idóneos que integren los objetivos de protección ambiental y de crecimiento económico de los países. A nivel internacional se están desarrollando metodologías para la evaluación de la sostenibilidad de la actividad comercial, el valor de estas evaluaciones radica en que todas buscan una evaluación que integre los impactos del comercio sobre el crecimiento económico, la equidad social y la protección del ambiente.¹¹

La consolidación de modelos de crecimiento económico orientados a las exportaciones dependerá en gran medida de una evaluación correcta de los costos y beneficios sociales, económicos y ambientales que genere la apertura e intercambio comercial para los países y para los diversos agentes económicos: de ahí que en la actualidad sean los propios países industrializados quienes, sobre la base de análisis socio-económicos y ambientales, están asumiendo una posición más cautelosa respecto a la apertura comercial.

2. LOS NUEVOS EJES DE LA NEGOCIACIÓN ECONÓMICA: LAS TENSIONES ENTRE LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL Y LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

En la década de los noventa, la relación entre comercio y protección ambiental se ha convertido en uno de los nuevos ejes de las negociaciones comerciales internacionales. El caso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) es bastante ilustrativo sobre la importancia que va adquiriendo la discusión ambiental en las negociaciones comerciales regionales y hemisféricas. De igual manera, la Reunión Ministerial de Seattle dejó constancia de los términos del debate, así como de las posibilidades reales que tiene el factor ambiental en la actividad comercial; bien como una herramienta para mejorar los términos de competitividad internacional de los productos o bien como un potencial mecanismo para impedir el ingreso de aquellos bienes que no cumplen con los estándares ambientales de los países industrializados.

En tanto el debate se socializa, se han fortalecido dos enfoques interpretativos y normativos fundamentales sobre la relación a largo plazo entre la liberalización del comercio y el cuidado del medio ambiente. Un primer en-

11. En marzo del año 2000, Quito fue la Sede de la Reunión Expertos Internacionales sobre Metodologías para la Evaluación de Sostenibilidad. En esta reunión se presentaron las metodologías utilizadas por el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), la Organización de Cooperación para el Desarrollo (OCDE), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y otros organismos para evaluar los impactos económicos, sociales y ambientales causados o potenciados por las políticas de liberalización comercial.

foque, liderado por los grupos ambientalistas, sostiene que la liberalización comercial, basada en una lógica de mercado totalmente desregulado y abierto, promueve la sobreexplotación de los recursos naturales, el consumo ilimitado y por tanto el deterioro ambiental. En tanto el comercio es apreciado como principal potenciador de impactos en el medio ambiente, los ambientalistas proponen la adopción de normas y estándares ambientales para regular los procesos de producción y comercialización de un producto transable internacionalmente.

Un segundo enfoque, abanderado por los sectores que promueven una mayor apertura de los mercados, también llamados librecambistas, argumenta que el libre flujo de bienes, servicios y tecnología al eliminar las distorsiones al comercio produce una mejor asignación de los recursos y una mayor transferencia de tecnología, lo que se traducirá en competitividad productiva y patrones de producción y consumo «ambientalmente amigables». En este sentido, los librecambistas sostienen que la principal medida para evitar el uso insostenido de los recursos naturales es la eliminación de las barreras comerciales arancelarias o para-arancelarias. De ahí que cualquier medida que amenace el libre comercio, incluidas aquellas iniciativas con fines ambientales, sea apreciada como una nueva barrera comercial.

Como veremos las relaciones entre comercio y medio ambiente no han podido ser establecidas con claridad, esto hace que las interpretaciones y los mecanismos que plantean tanto los ambientalistas cuanto los librecambistas puedan estar sesgados hacia sus propios intereses sectoriales y en muchos casos hacia los intereses de grupos de poder que usan los discursos ambiental o comercial para alcanzar objetivos individuales. Siendo así, el factor ambiental se ha convertido en uno de los nuevos elementos en las negociaciones comerciales internacionales.

En este contexto la posición de los países ha sido ambigua. Si bien todos los Estados reconocen la necesidad de alcanzar un crecimiento económico en armonía con la naturaleza, no hay consenso en cuanto a los mecanismos efectivos para compatibilizar las aspiraciones legítimas de libre comercio, protección ambiental y bienestar económico. Más aún, la ambigüedad de las políticas comerciales y ambientales de ciertos países demuestra el doble discurso imperante en estos Estados. Por ello valdría la pena preguntarse ¿libre comercio y normas ambientales para quién y para qué? Lograr una comprensión cabal del rol que juega la protección ambiental en las negociaciones comerciales entre los países incluye conocer los términos del actual debate internacional y los efectos de la normativa ambiental en la posición comercial de los países.

Comercio y medio ambiente: los términos del actual debate

Los acelerados procesos de liberalización comercial e integración económica, desatados con fuerza a partir de la Ronda Uruguay, han promovido una serie de cambios en la estructura productiva de los países. Tal y como se analizó en el capítulo I, se observa en primer lugar que los países han optado por especializarse en la producción de bienes en los cuales gozan de una mayor ventaja comparativa. Así, América Latina se ha concentrado en la producción y comercio básicamente de materias primas y manufacturas, mientras que Estados Unidos, Europa y Japón se han especializado en la producción y comercio de servicios y bienes con alto valor tecnológico. En segundo lugar, el flujo de bienes, servicios y capitales ha promovido la relocalización de las actividades de producción, esta relocalización se ha concentrado especialmente en Estados Unidos, Europa y Japón, ampliándose en los últimos años hacia las economías emergentes de Asia, Brasil, México y Argentina. Finalmente la apertura de los mercados y el aumento del intercambio comercial ha potenciado un mayor desarrollo y transferencia de tecnologías entre los países.

Estas transformaciones, cuyos efectos sobre la actividad comercial y sobre el medio ambiente pueden ser positivos o negativos han concitado el interés de los ambientalistas y de los librecambistas.

Desde la perspectiva librecambista se argumenta que el libre comercio, en cuanto aumenta los ingresos nacionales y favorece la eliminación de distorsiones en los mercados, tiene efectos positivos en el medio ambiente. Ello porque:

- i) el aumento del intercambio de mercancías, al generar mayor riqueza para los países, provocaría tanto una mejor asignación de recursos hacia la producción de insumos con mayor valor tecnológico,¹² cuanto la canalización de recursos hacia la protección del medio ambiente;
- ii) al eliminar las barreras comerciales y por tanto las distorsiones al comercio se estaría mejorando los términos de intercambio especialmente de los productos agrícolas y primarios y se generaría la especialización productiva en bienes en los cuales un país goza de ventajas com-

12. Generalmente el contenido tecnológico de un producto es utilizado como un indicador de menor intensidad contaminante de la actividad de producción. Para un mayor análisis del impacto de la apertura comercial en el aumento del valor tecnológico en los procesos de producción revisar Marianne Schaper, 1999.

parativas naturales o ambientales, estas dos situaciones determinarían una explotación más sustentable de los recursos naturales, y;

iii) la adopción de un modelo de apertura comercial favorecería una mayor transferencia de tecnología, situación que permitiría la adopción de mecanismos de producción más eficientes en términos económicos y más limpios en términos de protección ambiental. En este sentido, se ha dicho también que la apertura a la inversión extranjera directa generaría importantes efectos positivos para la protección ambiental: «la no discriminación contra la inversión extranjera directa, así como la internacionalización de la producción han tendido a homogeneizar los procesos productivos empleados por compañías transnacionales, situación que ha facilitado la incorporación de tecnologías menos contaminantes en los países de menor desarrollo».¹³

Por su parte, los ambientalistas afirman que la especialización productiva y la relocalización industrial, en tanto promueven una mayor explotación de los recursos naturales y provocan la deliberada laxitud de las normas ambientales como medio para atraer la inversión extranjera, producen impactos negativos sobre el medio ambiente.

Desde esta perspectiva se afirma también que la prioridad de los países por lograr un aumento de sus exportaciones y evitar el incremento de los costos de producción ha conducido a omitir la adopción de regulaciones y procesos de protección ambiental. Tal omisión se estaría convirtiendo en una ventaja competitiva para aquellos países con bajos niveles de regulación ambiental, lo cual presiona a la reducción generalizada de las normas ambientales en otros países.¹⁴

Finalmente, otro de los aspectos argumentados por los ambientalistas tiene que ver con los efectos directos provocados por el aumento del intercambio comercial, a saber, el aumento del uso de transporte, el combustible y la infraestructura. Es importante mencionar también que dentro de la perspectiva ambientalista existen grupos y ONGs activistas de los países industrializados que han desarrollado toda una campaña en contra especialmente del libre intercambio comercial entre países industrializados y los países en desarrollo. Tal situación es especialmente amenazante para nuestros países si se toma en cuenta que muchos de estos grupos son manipulados por intereses comerciales y que por lo tanto promueven un nuevo tipo de proteccionismo comercial. En la reunión Ministerial de Seattle fue evidente la posición de algunas ONGs

13. Juan Ignacio Varas, *Economía del Medio Ambiente en América Latina*, Santiago, Universidad Católica de Chile, 1995, p. 22.

14. Daniel Esty, *Greening the GATT: Trade, Environment, and the Future*, Washington, IIE, 1994, pp. 2-5.

de la Unión Europea que proponían la inclusión de restricciones comerciales basadas en argumentos de protección ambiental y derechos humanos.¹⁵

El temor de que los impactos ambientales aumenten y más aún traspasen la frontera nacional ha conducido a los ambientalistas moderados a proponer una serie de medidas encaminadas a internalizar las externalidades ambientales producidas o potenciadas por la actividad comercial y a sancionar a aquellos países que no cumplen con ciertos requerimientos ambientales. En este sentido, en los últimos años una de las propuestas más controversiales ha sido la adopción de «Medidas Comerciales Relacionadas con el Medio Ambiente» TREMs (*Trade-related environmental measures*). Se trata de medidas y sanciones comerciales para presionar a los países a optar por procesos de producción, comercio, consumo y desecho «ambientalmente amigables». De manera general las TREMs se pueden dividir en aquellas contenidas en los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente (AMUMAs) que son aceptadas por los países firmantes de dichos acuerdos y aquellas medidas aplicadas de manera unilateral por los países.

Desde la perspectiva ambientalista, la utilización de TREMs es justificada a objeto de: i) desalentar tanto la explotación no sustentable de recursos naturales, cuanto la continuación de procesos productivos peligrosos para la salud; ii) inducir a los productores a internalizar los costos de los daños o impactos ambientales; iii) evitar que los países opten por adquirir una mayor ventaja competitiva a expensas de incrementar, o despreocuparse por el daño ambiental; y, iv) contener la migración de industrias contaminantes hacia territorios con legislaciones laxas en materia ambiental. Las TREMs han adoptado formas tales como: estándares, certificaciones, etiquetas ecológicas, sanciones, y condicionamientos comerciales, que pueden ser impuestos ya sea en el proceso de producción, en el producto mismo, en su uso o en su desecho.

Desde la perspectiva de la política comercial el principal problema para compatibilizar las aspiraciones de conservación de la naturaleza y el libre intercambio comercial surgen tanto porque algunas de las TREMs contenidas en los AMUMAs no son coherentes con los compromisos preexistentes en el marco de la OMC, cuanto porque la aplicación de TREMs unilaterales estaría en contra de los principios de la apertura y multilateralismo comercial.¹⁶

Si bien, por un lado existe cierto consenso entre los países para que se apliquen las normas contenidas en los AMUMAs, por el otro, la aplicación de medidas unilaterales ha despertado la oposición de muchos países. Tal polémica

15. Puentes Diario de Seattle, «Información sobre la Conferencia Ministerial de la OMC», *Puentes Diario de Seattle*, Washington, 1 de diciembre de 1999, pp. 1-2.

16. Sistema Económico para América Latina, *Comercio, medio ambiente y los países en desarrollo*, Caracas, SELA, 1992, pp. 1-12.

mica ocurre principalmente porque los Estados perciben a las TREMs como medidas poco efectivas para la protección del medio ambiente y como mecanismos que amenazan las aspiraciones de intercambio comercial y crecimiento económico de los países. Así por ejemplo, el uso de restricciones comerciales con fines ambientalistas, contrariamente a su objetivo ambiental, al convertirse en un mecanismo que impide el ingreso de un producto provoca una reducción del precio del bien en el mercado y por tanto una producción más intensiva para compensar a través del volumen lo perdido en el precio. Más aún, la aplicación de una restricción comercial en un país no impide que el mismo producto sea consumido en otro mercado y que por lo tanto el daño ambiental se mantenga.¹⁷

En el contexto internacional, ocurre también que las normas y estándares ambientales, promovidas principalmente por los países industrializados no responden a las condiciones y necesidades económicas y ambientales de los países en desarrollo. Esta situación ha determinado que el tema comercio y medio ambiente se convierta en un nuevo elemento de enfrentamiento entre los países industrializados y los países en desarrollo.¹⁸ Así, para los países en desarrollo se presentan grandes disyuntivas en torno a la compatibilización de los objetivos ambientales y de intercambio comercial. Más aún, la aplicación de una TREM en estos países se torna especialmente difícil tanto por su estructura productiva, basada en la explotación y comercio de recursos naturales, cuanto por sus deficiencias financieras y tecnológicas. De manera más específica los países en desarrollo enfrentan tres dificultades.

Una primera se relaciona con la dificultad de promover y mantener una actividad comercial capaz de ser congruente con las diversas normas y procedimientos de protección ambiental actualmente vigentes; ello porque los productores no siempre cuentan con la información sobre las nuevas normas de protección aplicadas al comercio internacional y no poseen el capital y la tecnología para promover estudios sobre los impactos ambientales provocados por una actividad productiva determinada. A estas circunstancias se suma el hecho de que las deficiencias estructurales económicas de los países en desarrollo hacen costosamente prohibitivo, especialmente para los pequeños y medianos productores, implementar medidas para una producción ambientalmente sustentable.

Un segundo factor que determina la adopción de una TREMs es la credibilidad de las mismas. Desde principios de los noventa en diversos foros internacionales sobre comercio y medio ambiente se han incrementado las

17. *Ibid.*, p. 9.

18. Para un análisis más amplio al respecto ver: Sistema Económico para América Latina, *Comercio y Medio Ambiente: el debate internacional*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1995.

quejas sobre la aplicación de TREMs unilaterales. Con frecuencia, al implementar medidas comerciales relacionadas con el medio ambiente, los países industrializados no toman en cuenta las características de los ecosistemas y de las economías de los países en desarrollo. A su vez, muchos de los estudios realizados por los países industrializados son aplicados únicamente a la producción de países específicos. Esta situación pone en evidencia que las TREMs no siempre son utilizadas con criterios ecológicos sino que, con demasiada frecuencia, son implementadas para defender intereses comerciales coyunturales. Así por ejemplo, el conflicto internacional por el embargo del atún y el camarón evidenció los criterios de justicia a partir de los cuales Estados Unidos impuso sanciones: las medidas se aplicaron discriminando entre los Estados y sin considerar los criterios ambientales de los países afectados por las sanciones.¹⁹

Un tercer problema tiene que ver con los desequilibrios en las posiciones negociadoras de los países y con la consecuente asimetría comercial internacional.²⁰ Ello ha conducido a que los países desarrollados no solo impongan normas ambientales y comerciales a su conveniencia, sino también que excluyan de sus agendas la liberalización de productos, cuya protección comercial causa importantes impactos negativos en el medio ambiente; tal es el caso de los subsidios agrícolas aplicados por Estados Unidos y Europa. Este hecho evidencia el doble discurso y la ligereza con que es tratado el tema ambiental por estos países, debilitando cualquier objetivo legítimo de conservación de la naturaleza.

Tales circunstancias advierten que el debate sobre comercio y medio ambiente está reactivando las confrontaciones Norte-Sur y por lo tanto las discusiones sobre la equidad económica y comercial internacional. Este hecho fue especialmente evidente en la Reunión Ministerial de Seattle, en la cual quedó demostrada la poca transparencia de los países desarrollados en las negociaciones comerciales,²¹ su negativa a discutir temas sensibles tales como la eliminación de los subsidios y la poca disciplina con respecto a los mandatos y principios de la OMC.

19. Las disputas comerciales desatadas por las sanciones comerciales al atún y al camarón serán analizadas con mayor detenimiento en un capítulo posterior.

20. Charles-Arden Clarke, *El Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT), la protección ambiental y el desarrollo sustentable*, Quito, WWF-Fundación Natura, 1991, p. 9.

21. En la Reunión Ministerial de Seattle, uno de los hechos que mayor frustración causó en los países en desarrollo fue el procedimiento de discusiones y toma de decisiones adoptado por Europa, Estados Unidos y Japón, mediante el cual las grandes potencias se reunían aisladamente para negociar ciertos temas de la agenda comercial. Esta situación no solo fue determinante en el fracaso de la Ministerial de Seattle, sino que lleva a cuestionar el papel de la OMC en la promoción de la apertura y el multilateralismo comercial.

Hay que señalar, sin embargo, que independientemente de la aplicación de sanciones comerciales, la preocupación por la protección del medio ambiente ha determinado cambios en la demanda externa. El creciente consumo de productos «ambientalmente amigables» en los países desarrollados, así como la aplicación de medidas comerciales relacionadas con el medio ambiente son hechos reales que obligan a los países en desarrollo a replantear sus procesos de producción para que en el corto y mediano plazo puedan responder a los nuevos requerimientos de la demanda internacional. En un estudio realizado por International Institute for Environment and Development (IIED),²² a través del desarrollo de los Índices de Frecuencia y de Cobertura de las Medidas se demuestra la incidencia y cobertura de las medidas ambientales aplicadas por la Unión Europea para los productos de los países en desarrollo²³ (ver recuadro 3).

3. TIPOS Y CARACTERÍSTICAS DE LAS PRINCIPALES MEDIDAS AMBIENTALES EN VIGENCIA

Las Medidas Comerciales Relacionadas con el Medio Ambiente (TREM) son medidas que persiguen fines ambientalistas tales como: cambios hacia patrones de producción «más limpios», inducir hacia un consumo «ambientalmente amigable» y sancionar, a través de restricciones comerciales, a aquellos países que mantienen estándares de protección ambiental bajos. El recurso a las TREMs y su posible inclusión explícita en los mandatos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha levantado una ardua polémica; por ello, establecer con claridad los impactos que tienen las TREMs en los objetivos de apertura y multilateralismo comercial así como en la transformación productiva requiere primero identificar y diferenciar entre las distintas normas existentes y segundo determinar cómo son aplicadas tales medidas.

22. Verbruggen, Harmen, y otros, *Environmental Product Measures: Barriers for South-North Trade?*, internet, IIED, 1998, CREED Working Paper Series No. 18, p. 9.

23. Para calcular los índices de frecuencia y de cobertura, se tomó como primera fuente la base de datos GREENTRADE creada por la UNCTAD, la misma que contiene una lista de instrumentos de política ambiental con posibles efectos en el comercio. Debido a que la base GREENTRADE no poseía una serie de medidas utilizadas por la Unión Europea, y dado que la UE no ha realizado tampoco una sistematización de todos los instrumentos que aplica, el cálculo se lo hizo con base en las medidas alemanas. Por ello, los resultados del estudio han preferido ser llamados hipotéticos, lo cual no resta valor al estudio pues la mayoría de estándares desarrollados por la UE se han originado en las normas y regulaciones alemanas.

**Recuadro 3. ÍNDICES DE FRECUENCIA COBERTURA
DE LOS PRODUCTOS DE IMPORTACIÓN DE LA UNIÓN
EUROPEA SUJETOS A MEDIDAS AMBIENTALES**

País/Región	Todas las medidas ambientales		Instrumentos económicos		Estándares y regulaciones		Cuotas	
	FIEM	CIEM	FIEM	CIEM	FIEM	CIEM	FIEM	CIEM
África	0,20	0,17	0,02	0,08	0,18	0,09	0	0
Asia	0,24	0,23	0,01	0,02	0,23	0,21	0	0
América Latina	0,16	0,08	0,01	0,03	0,15	0,04	0	0
Todos los países en desarrollo	0,23	0,20	0,01	0,04	0,21	0,16	0	0
Zimbabwe	0,29	0,06	0,01	0,00	0,28	0,06	0	0
Kenya	0,09	0,03	0,01	0,00	0,08	0,03	0	0
Filipinas	0,29	0,29	0,01	0,01	0,28	0,28	0	0
India	0,20	0,29	0,01	0,02	0,19	0,27	0	0
Tailandia	0,23	0,18	0,01	0,01	0,22	0,17	0	0
China	0,19	0,28	0,01	0,02	0,18	0,26	0	0
Brazil	0,17	0,09	0,01	0,03	0,16	0,06	0	0
Argentina	0,11	0,02	0,01	0,02	0,10	0,01	0	0
Colombia	0,25	0,24	0,02	0,22	0,24	0,02	0	0

Fuente: International Institute for Environment and Development, *Environmental Product Measures: Barriers for South-North Trade*, Amsterdam, IIED, 1998, Creed Working Paper Series No. 18, p. 9.

Elaboración: International Institute for Environment and Development.

Una primera distinción entre el tipo de TREMs refiere al ámbito de acción de estas medidas, estas pueden aplicarse ya sea al producto en sí o bien al proceso de producción de un bien. De manera general se sostiene que las medidas aplicadas al producto se utilizan para impedir una externalidad ambiental en el país importador y en último término en el consumidor; mientras que una medida dirigida al proceso de producción busca básicamente impedir externalidades ambientales en el país exportador, bajo el argumento de que dichos impactos afectan al medio ambiente global.²⁴

Una segunda distinción se refiere a quién aplica las normas, en este sentido, una regulación puede estar estipulada en un Acuerdo Multilateral sobre Medio Ambiente (AMUMAs) o bien puede ser aplicada de forma unilate-

24. Sistema Económico para América Latina (SELA), *op. cit.*, 1995, pp. 130-135.

ral por un país. Los AMUMAs son acuerdos internacionales que tienen el objeto de crear normas y regulaciones de protección ambiental aceptadas por todos aquellos países que los suscriben. Desde su creación algunos AMUMAs han establecido ciertas normas comerciales creadas para proteger los recursos naturales, prevenir la contaminación ambiental y promover políticas de desarrollo sustentable. En tal sentido, los acuerdos que de manera explícita contienen medidas comerciales relacionadas con el medio ambiente (TREMAs) son: el Convenio de Basilea sobre el Control del Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos y su Eliminación, la Convención Marco sobre Cambio Climático, el Convenio sobre Diversidad Biológica y la Convención Internacional sobre Especies amenazadas de Flora y Fauna Silvestre (CITES), entre otros.

En cuanto la efectividad de los AMUMAs y de las medidas unilaterales, en el primer caso, los países que han ratificado un AMUMA han aceptado, en principio, la posibilidad de que se imponga una medida comercial para proteger los recursos naturales, por ello en general no se evidencian disputas comerciales relacionadas con la aplicación de TREMs contenidas en los AMUMAs.²⁵ No así, las medidas comerciales con fines ambientalistas impuestas unilateralmente han motivado importantes disputas comerciales entre los países y su consiguiente oposición y desconfianza.

En la actualidad pese a la proliferación de una serie de AMUMAs, estos demuestran debilidades a la hora de hacer cumplir sus mandatos y objetivos, al punto que incluso los grupos ambientalistas sugieren que las normas de protección ambiental sean tratadas en órganos con mayor capacidad coercitiva como sería la OMC. De ahí que el fortalecimiento de los acuerdos de protección ambiental, no solo depende de la creación de nuevas y complejas regulaciones, sino principalmente del desarrollo de «mecanismos de aplicación de normas y solución de diferencias verdaderamente efectivos».²⁶

De manera más específica, los argumentos esgrimidos a favor de la imposición unilateral se pueden resumir en los siguientes: en primer lugar, las normas internacionales contenidas en los AMUMAs son más débiles que las normas nacionales y por lo tanto no responden a los grados de interés y protección ambiental requeridos por un país. En segundo lugar, se sostiene que los mecanismos contenidos en los acuerdos ambientales suelen ser lentos y

25. A fines del año 2000 se ha presentado por primera ocasión un caso en el que entran en conflicto la jurisdicción de un AMUMA y la OMC. Este conflicto ocurre por la decisión de Chile de no permitir el acceso de buques pesqueros españoles a sus puertos para reexportar pez espada amparándose en la Convemar. El caso se encuentra detallado en «El pez espada enfrenta a Chile y la UE», *Revista Puentes*, vol. 3, No. 1, Quito, junio-agosto 2000.

26. «Los acuerdos ambientales multilaterales y el sistema multilateral de comercio», *Revista Puentes*, vol. 2, No. 2, Quito, septiembre-octubre 1999.

poco efectivos para lograr la protección del medio ambiente. Por último, existe la posibilidad de que una actividad produzca impactos ambientales que no son regulados dentro de los AMUMAs porque en principio solo causan impactos al interior de un país.

Los problemas que surgen a partir de estas apreciaciones tienen que ver con la posibilidad de que se afecte la soberanía del Estado para determinar sus necesidades ambientales y políticas, se exporten patrones de protección ambiental no acordes con los requerimientos nacionales y se violen los principios de multilateralismo contenidos en los acuerdos internacionales de comercio y medio ambiente.

Una posición conciliadora sostiene que la manera más efectiva para eliminar el recurso a medidas unilaterales provendría de la armonización de ciertas regulaciones ambientales y su inclusión dentro de los artículos y acuerdos de la OMC.²⁷ Como veremos la posibilidad de que la OMC trate el tema ambiental dentro de sus mandatos ha motivado grandes incertidumbres en los grupos ambientalistas y librecambistas.

En la Reunión Ministerial de la OMC celebrada en Seattle en diciembre de 1999 fue evidente la importancia que ha adquirido el tema ambiental como uno de los nuevos ejes de las negociaciones comerciales internacionales, así como la poca transparencia en los procesos de negociación liderados por los países industrializados. Así, si por un lado, los países desarrollados propugnaban la inclusión de los temas ambiental y laboral en la agenda de negociaciones, por el otro, estos países no estuvieron dispuestos a cumplir sus compromisos de liberalizar y reducir los subsidios al sector agrícola. Este doble discurso manejado por los países industrializados ha aumentado el temor de que las medidas comerciales relacionadas con el medio ambiente se estén convirtiendo en nuevas formas de restricción comercial o un recurso para condicionar concesiones comerciales en otros temas.

Para comprender los efectos que tienen las TREMs en la actividad comercial y en la protección del medio ambiente, a continuación se hará una breve descripción de las principales medidas que han proliferado en la década de los noventa, a saber las etiquetas ecológicas, las normas de empaquetado, las certificaciones, las medidas sanitarias y fitosanitarias y las regulaciones a los bienes domésticamente prohibidos (DPGs). En el recuadro 4 se resumen los tipos de medidas existentes, su ámbito de acción y los efectos que tienen en el medio ambiente y en la producción y comercio.

27. Daniel Esty, *op. cit.*, 1994, pp. 8-20.

Recuadro 4. TIPOS DE TREMs, ÁMBITO DE ACCIÓN Y SUS EFECTOS

Tipo de medida	Ámbito de acción	Quien la aplica	Efectos en el medio ambiente	Efectos en la producción y comercio
Etiquetas	•Producto de producción	•Medida voluntaria	•Patrones de producción y consumo	•Acceso a los mercados
DPG	•Producto	•Medida multilateral/unilateral	•Protección de la salud humana, animal y vegetal	•Acceso al mercado
Certificación	•Proceso de producción	•Medida multilateral/unilateral	•Patrones de producción	•Costos de producción •Competitividad •Acceso a los mercados
Normas de empaquetado	•Proceso de producción y desecho	•Medidas voluntarias	•Patrones de producción	•Costos de producción •Competitividad •Acceso a los mercados
Estándares sanitarios/fitosanitarios	•Producto de producción	•Medida multilateral (OMC, AMUMAs) •Unilaterales	•Protección salud humana, animal y vegetal	•Costos de producción •Acceso a los mercados

Fuente: SELA, CEPAL.
Elaboración: Gabriela Muñoz Vélez.

Los mecanismos de certificación

Los mecanismos de certificación son sistemas cuyo objetivo se centra en evaluar los procesos de extracción, producción y comercialización de un producto y, con base en tales criterios otorgar certificaciones que confirmen que el producto ha sido elaborado bajo parámetros de protección ambiental. Los mecanismos de certificación internacional se dividen en tres grupos. En la primera categoría se encuentran los certificados de Primera Parte, cuya ca-

racterística principal es que cada empresa puede autocertificar sus productos basándose en los criterios de evaluación de impacto ambiental internos. Un segundo tipo corresponde a los Certificados de Tercera Parte, que se refieren a programas de certificación manejados por entidades independientes, en este grupo se encuentran los esquemas de certificación basados en sistemas de manejo ambiental tales como la Serie ISO 14000; el Forrest Stewardship Council (FSC), el International Federation Organic Agriculture Movements (IFOAM), el Flower Label Program, el Eco-Ok, etc. Finalmente se encuentran los certificados gubernamentales, se trata de certificaciones emitidas por entidades estatales, en esta categoría se encuentran el European Eco-Management and Auditing System (EMAS) y los programas de ecoetiquetado de Alemania, Japón, Suecia, Francia, entre otros.²⁸

Debido a la importancia que han adquirido especialmente las Certificaciones de Tercera Parte de carácter multilateral y gubernamental en las relaciones de comercio internacionales cabe hacer una breve descripción de algunas de éstas iniciativas.

La Organización Internacional de Estandarización (ISO)

Esta organización fue fundada en 1946 y ha generado una serie de estándares de seguridad que, aunque son voluntarios, se han convertido en requisitos para las actividades comerciales, tratados y legislaciones internacionales. En materia ambiental, a partir de los sucesos generados por la Ronda de Uruguay, la ISO decidió desarrollar estándares específicos para el medio ambiente conocidos como la Serie «ISO 14000». Esta serie comprende: un estándar básico que establece los criterios para los Sistemas de Manejo Ambiental (EMS), Lineamientos para la Evaluación y Auditoría del Desempeño Ambiental (EPE), Normas para la Valoración del Ciclo de Vida (LCA) de un producto, normas para ecoetiquetado y aspectos ambientales en los estándares de producción.²⁹

Dentro de la serie 14000, el ISO 14001 busca mejorar el desempeño ambiental de una empresa a través de la especificación de los elementos de un EMS adecuado, no define estándares sustantivos como límites al consumo de energía o a la contaminación. El estándar ISO 14001 solamente exige que las empresas definan o adopten una política ambiental, que planifiquen cómo lo-

28. Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, *Evaluation of the Trade Implications of Cleaner Production and Certification Programs in Key Ecuadorian Export Sectors: Banana, Shrimp and Flowers*, Quito, CEDA, 1998, pp. 18-20.

29. Joseph Cascio, *Guía ISO 14000: las nuevas normas internacionales para administración ambiental*, Washington, ISO, 1996, p. 23.

grar sus objetivos ambientales, que implementen el plan ambiental, que controlen continuamente la ejecución del plan, que corrijan los problemas que aparezcan y que se revise regularmente el EMS. Si una empresa busca alcanzar el 14001 deberá someterse a una auditoría independiente y si la aprueba, podrá recibir el registro y el derecho oficial para usar el certificado 14001 en sus productos y publicidad.³⁰

A pesar de su incorporación en los acuerdos de Obstáculos Técnicos al Comercio y de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC, los estándares ISO 14000 son apreciados por muchos agentes económicos como barreras no arancelarias al comercio. Por ejemplo, las empresas de países que carecen de entidades acreditadas para certificar el ISO 14000 pueden ser forzadas a incurrir en importantes gastos para contratar a certificadores extranjeros, incluso en el caso de que existiesen entidades acreditadas localmente, para las pequeñas empresas la certificación podría ser costosamente prohibitiva.

En la mayoría de los casos se revela que la norma ISO 14000 es aplicada por las grandes compañías multinacionales y entidades reguladoras gubernamentales relacionadas con las industrias en los países desarrollados. Las pequeñas empresas, las organizaciones ambientalistas y de consumidores y las empresas de los países en desarrollo, frecuentemente, no pueden participar o poseer la experiencia técnica necesaria.

Si a esta situación se suma el hecho de que los Subcomités Técnicos de la ISO están integrados únicamente por los países desarrollados, podría ocurrir que estos países utilicen las normas ISO como un medio de protección comercial. Aunque muchas de estas preocupaciones se han puesto en consideración de la ISO, hasta el momento se ha hecho poco para eliminar esas circunstancias problemáticas.³¹

Pese a las críticas que ha recibido la ISO 14000, estas normas están siendo apreciadas como un potencial instrumento para armonizar las regulaciones ambientales y por lo tanto impedir la aplicación unilateral de TREMs. De manera más específica, se argumenta que la serie ISO 14000 es un instrumento potencial para homogeneizar las normas ambientales y evitar la creación de barreras encubiertas al comercio. Más aún, al ser un instrumento respetado internacionalmente podría generar un mejor desempeño ambiental y una conceptualización y terminología comunes para facilitar la administración ambiental. Por otra parte, la norma ISO 14001 tiene la ventaja de que las empresas solo requieren cumplir las normas y reglamentaciones de produc-

30. En la actualidad se están desarrollando una serie de normas para la clasificación ambiental de los productos, tales como la ISO 14020, ISO 14021, ISO 14022, ISO 14023 y ISO 14024.

31. World Wildlife Fund, *Investing in Tomorrow's Forests*, Ginebra, WWF, 1998, p. 38.

ción nacionales, evitando cualquier problema de extraterritorialidad que presenten las leyes y regulaciones adoptadas unilateralmente por los países.

El Forrest Stewardship Council (FSC)

Se trata de una organización no gubernamental conformada por grupos ambientalistas, compañías madereras, grupos indígenas y otros sectores preocupados por el impacto socioeconómico y ambiental de la actividad forestal. Esta organización ha establecido el único esquema de certificación ambiental maderera internacionalmente aplicable e independientemente verificable que permite a los productores etiquetar sus productos para que puedan ser identificados por el consumidor. Este esquema de certificación contiene dos elementos esenciales: los principios y criterios para el manejo de bosques y un proceso de monitoreo del manejo de este recurso en las fases de extracción, procesamiento y comercialización final. El seguimiento de estos procesos le permite a una empresa acceder a las etiquetas de certificación del FCS.³²

Actualmente, el FSC es uno de los sistemas de certificación voluntaria para productos maderables más difundido, ello se debe a los beneficios que genera en el sector industrial, tales como: el asegurar aprovisionamientos a largo plazo de madera de calidad, el aumentar la productividad de los bienes maderables y el permitir un acceso sostenido a los recursos forestales.³³ Adicionalmente, la credibilidad mundial que ha ganado el FSC ha provocado un aumento en la demanda de productos certificados bajo este esquema.

La Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica (IFOAM)

Esta organización particular, conformada por 107 países con 750 miembros a nivel mundial entre empresas y organizaciones, se encarga de apoyar las iniciativas de certificación orgánica a nivel mundial. Sus objetivos se centran en la provisión e intercambio de información sobre agricultura ecológica, el establecimiento de estándares básicos para el manejo y certificación orgánica y la generación de información sobre ciertos criterios para el manejo ecológico. De manera más específica, el IFOAM ha desarrollado criterios sobre sistemas de manejo ecológico, diversidad de la producción vegetal, políticas de fertilización, manejo de plagas, enfermedades y malezas, control de la contaminación, conservación de suelos y agua, etiquetado y justicia so-

32. *Ibid.*, p. 39.

33. *Ibid.*, p. 46.

cial.³⁴ Hay que mencionar que si bien los estándares de certificación orgánica del IFOAM son desarrollados por el Comité de Estándares en cooperación con las empresas y organizaciones miembros, sirven únicamente como un marco para que los programas de certificación internacionales desarrollen sus propios criterios de producción ecológica.

Sistema Europeo de Manejo y Auditoría Ambiental (EMAS)

En 1993 la Unión Europea promulgó un reglamento para la implementación de un Sistema de Manejo y Auditoría Ambiental Europeo (EMAS), se trata de un esquema de certificación voluntario creado con el objetivo de prevenir y limitar los impactos ambientales generados por la actividad industrial y promover el mejoramiento del desempeño ambiental de este sector. El EMAS incentiva el desarrollo de políticas y programas para la evaluación del desempeño ambiental de una industria, la publicación de información relacionada con el tema y la evaluación sistemática del rendimiento ambiental de una empresa.

Si bien, en principio el EMAS se dirigió a aumentar la ecoeficiencia del sector industrial, en 1998 la Comisión envió una nueva propuesta en la que se propuso la participación voluntaria de nuevas empresas y organizaciones. El objetivo de este planteamiento fue extender la participación en el EMAS de otros sectores económicos cuya actividad genera potenciales impactos en el medio ambiente. Adicionalmente, la Comisión planteó incorporar la norma ISO 14000 en el EMAS, desarrollar nuevos instrumentos para promover la aplicación de las regulaciones en la pequeña y mediana empresa y adoptar un logo que identifique a los productos que han sido elaborados bajo las regulaciones del EMAS. Estas propuestas fueron aprobadas en 1999.

El EMAS ha sido el principal instrumento de los países miembros de la Unión Europea para promover la adopción de sistemas de gestión y auditoría ambiental, en 1997 la mayoría de empresas certificadas se encontraban en Alemania, con 710 certificaciones; Suecia con 59 e Inglaterra con 33 certificaciones.³⁵ El sistema de gestión y auditoría ambiental europeo no solo ha generado una mayor eficiencia en términos ambientales y productivos, sino también ha promovido la armonización de ciertas normas y reglamentos vigentes

34. International Federation Organic Agriculture Movements (IFOAM), *IFOAM Basic Standards*, internet, junio 2000.

35. Borregaard Nicola, y otros, *Restricciones ambientales que enfrenta el sector exportador chileno en el mercado de la Unión Europea*, Santiago, CIPMA, 1997, p. 29.

a nivel nacional, lo que facilita los procedimientos para acceder a la certificaciones ambientales.

Las etiquetas ecológicas

Se trata de mecanismos mediante los cuales ciertos productos reciben el reconocimiento de portar una etiqueta que le asegure al consumidor final que el bien satisface ciertos estándares de «amigabilidad con el medio ambiente». Estos programas generalmente tienen como propósito mejorar las ventas y la imagen del producto etiquetado bajo el supuesto de que el consumidor los preferirá con respecto a otros bienes sustitutivos similares. Esta estrategia asume que las fuerzas del mercado podrán sustituir las regulaciones estatales tradicionales. La mayoría de los programas de ecoetiquetado son voluntarios, es decir, las empresas asumen por sí mismas un compromiso ecológico.

De manera más específica, la creación de ecoetiquetas tiene como propósitos: i) internalizar los costos ambientales de un producto, esto es, introducir en el precio de un bien exportable los gastos que se han generado por, o que se podrían generar para la protección del medio ambiente; ii) influir en las decisiones de compra de los consumidores de forma voluntaria; y, iii) presionar a través del mercado un cambio hacia la producción de bienes «ambientalmente amigables».

Actualmente, los principales programas de etiquetado ecológico se encuentran en los países desarrollados, esta situación se debe tanto a la capacidad tecnológica y financiera de estos países para llevar a cabo la evaluación del ciclo de vida de un producto; cuanto por la capacidad de respuesta positiva de los consumidores frente a los productos etiquetados (ver recuadro 4).

Actualmente la OMC busca controlar las situaciones distorsionadoras provocadas por la aplicación de etiquetas ecológicas a través del «Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio» de la OMC (Código de Normas).³⁶ En términos generales este acuerdo acepta la adopción de normas para los procesos y métodos de producción en tanto estas no actúen como obstáculos injustificados al comercio.

Las etiquetas ecológicas, pese a ser un instrumento de aplicación voluntaria, han provocado una serie de reacciones en contra, ello debido principalmente a su aplicación para informar sobre el ciclo de vida del producto a comercializarse (métodos de extracción, producción, uso y desecho). En este sentido, su aplicación podría ir en contra del derecho soberano de los Estados

36. El Código de Normas se negoció en la Ronda de Tokio del GATT entre los años 1973 y 1979 y fue concluido en la Ronda Uruguay.

Recuadro 5. LOS PRINCIPALES SISTEMAS DE ETIQUETADO ECOLÓGICO VIGENTES A NIVEL INTERNACIONAL

Nombre	País	Año
Environmental Choice	Canadá	1988
Japon-eco mark	Japón	1989
Cisne Blanco	Suecia, Finlandia, Islandia, Noruega	1989
Sello Verde	Estados Unidos	1989
SCS, Sistemas Científicos de Certificación	Estados Unidos	1990
Environmental Choice	Nueva Zelanda	1990
Sistema Austríaco de Etiquetado Ecológico	Austria	1991
NF-Environment	Francia	1991
Sello Verde	Israel	1991
Stichting Milieukeur	Países Bajos	1992
Good Environmental Choice	Suecia	1992
Sistema Comunitario de la Unión Europea	Unión Europea	1992
Sistema de la Etiqueta Verde	Singapur	1992
Sistema de Etiquetado Ecológico	Corea	1992
Sello Verde	China	1993
Environmentally Friendly	Croacia	1993
Angel Azul	Alemania	1997
Sistema de Etiquetado Brasileiro	Brasil	1998
Medio Ambiente 2000	Zimbabwe	1999

Fuentes: Comisión de Comercio y Medio Ambiente (CAAM), 1996 / Global Ecolabelling Network, internet, agosto 2000.

Elaboración: Gabriela Muñoz Vélez.

para determinar sus propios parámetros ambientales internos, además de no contemplar la realidad ambiental y socio económica del país productor en la determinación de los requisitos de producción. Por último, las etiquetas pueden provocar un aumento significativo de los costos de producción, situación que a mediano plazo se traduciría en distorsiones al mercado.

A nivel internacional, la proliferación de las etiquetas ecológicas y su posible utilización como mecanismos para restringir el acceso a los mercados de ciertos productos ha llevado a proponer la homologación de criterios para la creación y aplicación de etiquetas ecológicas a través de la ISO. En tal sentido, la ISO se encuentra elaborando normas para diferentes tipos de etiquetas ecológicas, entre ellas se encuentran la ISO 14020, y las normas ISO tipo I, II y III. Estas normas contemplan lineamientos básicos para la aplicación de etiquetas, principios sobre los procedimientos de certificación de una etique-

ta, selección e identificación de las características del producto, principios para la autodeclaración de los atributos ambientales de un bien y normas para informar al consumidor sobre el perfil ambiental del producto.³⁷

Si bien muchos países apoyan la iniciativa de armonización de las etiquetas ecológicas, en la práctica estas normas generan problemas. En primer lugar el establecimiento de lineamientos se basa en un análisis del ciclo de vida del producto, lo que podría generar la discriminación de un producto con base en los criterios de producción del mismo. En segundo lugar establecer criterios que armonicen las necesidades y realidades ambientales de todos los países es una tarea prácticamente imposible que podría llevar a ilegitimar estas normas. Finalmente, los países en desarrollo han hecho una dura crítica al sistema bajo el cual la ISO adopta las decisiones, especialmente porque muchos países en desarrollo no participan en los procesos de elaboración de las normas adoptadas por la Organización.

Las normas de empaquetamiento

Se trata de medidas para asegurar que el empaquetado de un producto no provoque daños al medio ambiente. Los requerimientos de empaquetamiento se dividen en dos clases: i) aquellos relativos a los materiales usados en el empaquetado; y, ii) aquellos requerimientos de proceso relacionados con el reciclamiento, retorno y desecho de los materiales de empaque. Las regulaciones que requieren un contenido mínimo de material reciclado operan usualmente como mecanismos a favor de los países importadores del bien pues los países exportadores podrían tener dificultades para asegurar la cantidad suficiente de materiales reciclados para ser incluidos en el producto: «Si la única fuente de materiales reciclados aceptables se encuentra en el Estado que impone el requisito de reciclamiento, el mismo puede violar el artículo III: Cinco del GATT, el cual excluye regulaciones que requieran un contenido doméstico mínimo».³⁸ De manera general las medidas de empaquetado pueden afectar más a los proveedores extranjeros que a los domésticos: los costos de aquellos podrían ser mayores cuando se trata de transportar productos a grandes distancias.

37. Laura Berón, *Estado de evolución en la elaboración e implementación de las Normas ISO 14.000 y Codex Alimentarius*, Buenos Aires, INTAL, 1997, pp. 25-27.

38. Kenneth Ewing, Richard Tarasofsky, *The Trade and Environment Agenda: Survey of Major Issues and Proposals. From Marrakesh to Singapore*, Bonn, UICN, 1997, p. 28.

Estándares sanitarios y fitosanitarios

En el comercio internacional de bienes agrícolas, la diversidad de medidas sanitarias y fitosanitarias adoptadas por los estados nacionales ha sido apreciada como otro factor que afecta el intercambio de productos en tanto opera como una restricción para el acceso a ciertos mercados. A nivel internacional uno de los organismos que se ha encargado de normar los estándares sanitarios y fitosanitarios es la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) que a través de la creación de la Comisión del Codex Alimentarius estableció un manual de procedimientos para normar la aplicación de estándares sanitarios y fitosanitarios.

La creación de un código de normas fue suficiente para armonizar las medidas sanitarias y fitosanitarias impuestas por los países, por ello en la Ronda de Uruguay, se planteó la creación del Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC). EL MSF contempla medidas para regular la entrada y expansión de productos con plagas, enfermedades y contaminantes que afecten a los alimentos o a la sanidad animal (medidas sanitarias) o que dañen a ciertos productos agrícolas de un país (medidas fitosanitarias). El OTC, por su parte, busca regular la adopción de medidas técnicas al comercio de un producto. A pesar de que las normas contempladas en estos dos acuerdos se derivan explícitamente del Codex Alimentarius de la FAO, las negociaciones para la armonización de regulaciones han evidenciado su complejidad como parámetros internacionales. Al respecto se ha dicho que: i) la búsqueda de un consenso internacional sobre normas ambientales, aunque es una meta deseable, puede conducir a un debilitamiento de las regulaciones; ii) las normas del Codex Alimentarius suelen ser inferiores a las existentes en ciertos países desarrollados, como son por ejemplo las normas de la Agencia de Protección Ambiental (EPA) y de la Administración de Alimentos y Medicinas (FDA) de Estados Unidos;³⁹ y, iii) el requisito de evidencia científica sólida puede desincentivar el avance de la regulación ambiental.

El problema de la normalización internacional de las medidas sanitarias y fitosanitarias está íntimamente relacionado con las negociaciones para la liberalización del comercio de bienes agrícolas, aspecto éste que ha sido objeto de negociaciones del «Acuerdo sobre la Agricultura» de la OMC.

39. Al respecto se ha cuantificado que existen 28 miembros de la delegación estadounidense al Codex Alimentarius 16 de los cuales representan a compañías alimenticias, agroquímicas o asociaciones de productores.

Los bienes domésticamente prohibidos (DPGs)

Se trata de bienes que un Estado ha restringido su consumo o uso doméstico, pero que pueden ser exportados a otros países. El término puede cubrir no solo desechos peligrosos, sino también materiales descartados susceptibles de reciclamiento o reclamación adecuados para el reciclaje, bienes de consumo regulados como los farmacéuticos, cosméticos, químicos y agrícolas como pesticidas, entre otros. Las razones por la que se restringen estos productos tiene que ver con los daños que causan a la salud y seguridad humanas, animal o del medio ambiente.

Un ejemplo famoso de DPGs son los productos conocidos como los «doce malditos» entre los cuales se incluyen plaguicidas altamente tóxicos o persistentes como: Paration, Endrin, DDT, Lindano, Heptacloro, EDB, Aldrin y Clordano.⁴⁰ Basándose en la posible presencia de estos doce pesticidas, los Estados Unidos han detenido cargamentos de frutas y verduras latinoamericanas en repetidas ocasiones (ver recuadro 5); paradójicamente los mismos Estados Unidos son los que exportan y venden estos productos a los agricultores latinoamericanos.

**Cuadro 12. DETENCIONES DEL FDA POR RESIDUOS DE PLAGUICIDAS
A CARGAMENTOS DE FRUTAS Y VERDURAS IMPORTADAS
(1984-1994)**

País	Número de detenciones	Valor de los cargamentos (USD miles)
Chile	666	9.475
Colombia	79	200
Costa Rica	102	411
Ecuador	35	158
El Salvador	39	977
Guatemala	3.168	17.972
Honduras	66	269
Jamaica	150	583
México	7.492	54.589
Dominicana	2.259	11.257
Total	14.056	95.891

Fuente: Lori Ann Thrump, *Cosechas dulces con sabor amargo*, Bogotá, WRI, 1997.
Elaboración: Gabriela Muñoz Vélez.

40. Lori Ann Thrump, *Cosechas dulces con sabor amargo*, Bogotá, WRI, 1997, p. 104.

La posibilidad de que las regulaciones sobre DPGs se conviertan en restricciones comerciales se torna difícil de controlar por los organismos internacionales de comercio y ambiente en la medida en que, por ejemplo, los Estados Unidos considera que un producto severamente restringido o prohibido en un Estado puede ser apropiado en otro Estado que contemple diferentes prioridades y condiciones ambientales. Se estipula también que los Estados deberían ser informados acerca de los DPGs pero no limitados en su capacidad para escoger si los aceptan o no.

En 1991, bajo el auspicio del GATT, se elaboró un proyecto denominado «Decisión sobre productos prohibidos o rigurosamente restringidos en el mercado interno» cuyo propósito era exigir a los países la publicación de las restricciones domésticas, la notificación al GATT sobre las mismas y sobre las restricciones a las importaciones. Debido a la oposición norteamericana no se generó el consenso para incorporar la decisión al seno del GATT. Actualmente, ante la inexistencia de un acuerdo consensual y único, se han generado un sinnúmero de acuerdos vinculantes y de lineamientos voluntarios sobre el comercio de DPGs, a saber: i) las Directrices de Londres para el Intercambio de Información sobre Productos Químicos en el Comercio Internacional; ii) el Código Internacional de Conducta sobre Distribución y Uso de Pesticidas y Lineamientos para la Operación del Consentimiento Fundamentado Previo (CFP) de la FAO; iii) los Lineamientos para la Transferencia Nuclear y Código de Práctica del Movimiento Transfronterizo Internacional de Desechos Radioactivos de la Agencia de Energía Atómica Internacional; y, iv) la Convención de Basilea sobre el Control del Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos y su Eliminación.

Dado que las regulaciones relativas a químicos, pesticidas y desechos radioactivos son voluntarias, y dado que las obligaciones de los países exportadores varían dependiendo del tipo de DPG específico, en el comercio internacional existen ciertos productos cuya regulación es prácticamente inexistente, como son: las medicinas expiradas y no aprobadas, los cosméticos, los alimentos procesados con fechas de expiración y otros bienes de consumo peligroso.⁴¹ Actualmente se está tratando de regular.

La armonización de las normas internacionales sobre el comercio de DPGs continua siendo objeto de intenso debate. En primer lugar, aún no se define con precisión el papel regulador de la OMC: en el informe del Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC correspondiente a 1996, por ejemplo, se indica que la identificación y enmienda de las posibles lagunas normativas relacionadas con el comercio de los DPGs «es una labor técnica que excede el ámbito de competencia de la OMC y que sería preferible que

41. Kenneth Ewing, *op. cit.*, 1997, pp. 49-50.

fuera realizada por otras organizaciones internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS)». ⁴² En segundo lugar, algunos países en desarrollo exigen se les provea de la asistencia técnica necesaria para desarrollar la infraestructura requerida para efectuar sus propios juicios con respecto al riesgo y al manejo de las importaciones ambientalmente peligrosas. Los Estados Unidos, sin embargo, se han opuesto a tal solicitud argumentando que la asistencia técnica no es parte de la competencia de la OMC. Finalmente, ciertos Estados han solicitado que al interior de las principales normativas internacionales sobre DPGs actualmente vigentes se incluyan cláusulas de indemnización y responsabilidad por aquellas exportaciones ilegales capaces de generar daños ambientales. Esta iniciativa, empero, tampoco ha generado consensos vinculantes.

El tema del comercio de DPGs y de ecoetiquetado aún cuando no ha sido claramente definido, continúa siendo tratado por el Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC. A tal efecto, se han dado varias reuniones, en la última que se realizó en junio de 1999 se discutió la posibilidad de armonizar las etiquetas ecológicas a partir de los criterios de la Organización Internacional de Estandarización (ISO). Adicionalmente se discutió la necesidad de que los países en desarrollo participen más directamente en la elaboración de los criterios internacionales de ecoetiquetado. ⁴³ En cuanto al tema de los DPGs se destacó la urgencia de contar con información y notificaciones regulares sobre el comercio de DPGs, ello permitiría a los países en desarrollo preparar su legislación y regulaciones nacionales y capacitar a los actores públicos y privados involucrados en el comercio de DPGs. ⁴⁴

Tal y como se observa, en la última década han proliferado una serie de instrumentos dirigidos a regular el uso de los recursos y a controlar que los procesos de producción de un bien no provoquen serios daños al medio ambiente y a la salud humana. Tales instrumentos van desde medidas voluntarias como son las certificaciones y las etiquetas ecológicas hasta regulaciones mandatorias contenidas en ciertos AMUMAs y órganos multilaterales a saber, las medidas sobre el comercio de DPGs y las medidas sanitarias y fitosanitarias. El principal problema que se evidencia por la aplicación de estas medidas tiene que ver con la capacidad de respuesta tecnológica y económica de

42. Comisión de Comercio y Medio Ambiente (CAAM), *Comercio Internacional y medio ambiente: lineamientos de políticas y estrategias frente al acceso del Ecuador a la OMC*, Quito, CAAM, 1996, p. 27.

43. WTO Committee on Trade and Environment Press Release, *Session and Discussion Items Related to Market Access, DPG's, Eco-Labeling, Intellectual Property Rights and Trade Liberalization in Fisheries*, Ginebra, CTE, julio 2000, p. 4.

44. *Ibid.*, p. 4.

los países en desarrollo. Si bien en muchos casos estas iniciativas son voluntarias, los cambios en la demanda hacen que la adopción de instrumentos ambientales sea una condición imprescindible a la hora de ingresar a los exigentes mercados de la Unión Europea y Estados Unidos, lo cual en muchos casos está determinando cambios en la estructura productiva de nuestros países o el eventual desaparecimiento de pequeños y medianos productores que no pueden responder a los nuevos requisitos del mercado.

Por otra parte y paralelamente a los cambios en los patrones de consumo internacionales, la discusión entre comercio y medio ambiente ha adquirido un carácter político, de hecho en la actualidad el tema es parte de las agendas de discusiones de la OMC, de la UNCTAD, del Banco Mundial y de los acuerdos de integración regional.

Estas situaciones revelan la necesidad por un lado de que los países en desarrollo inicien sus propios programas e instrumentos para compatibilizar tanto los objetivos de comercio cuanto de protección ambiental; y por el otro la urgencia de desarrollar capacidad técnica y de negociación en los funcionarios públicos y en la empresa privada, para que puedan defender sus intereses y necesidades de comercio y de conservación del medio natural en los foros internacionales.

CAPÍTULO III

La Organización Mundial del Comercio y sus esfuerzos en la regulación de las medidas comerciales relacionadas con el medio ambiente

1. ANTECEDENTES DE LA LABOR DE LA OMC EN MATERIA DE COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE

La inclusión del tema ambiental en los lineamientos del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y de la Organización Mundial del Comercio (OMC) tiene sus antecedentes a partir de los años setenta cuando el Consejo del GATT acordó crear el Grupo de Medidas Ambientales y el Comercio Internacional en 1971, cuya función primordial consistía en examinar los asuntos relacionados entre comercio y medio ambiente; ésta iniciativa, sin embargo, no tuvo el alcance deseado. De esta manera, los primeros y más importantes esfuerzos por discutir las relaciones entre comercio y medio ambiente surgieron fuera de los lineamientos del GATT a través de varios acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (AMUMAs), los cuales crearon las bases para que la discusión sobre el desarrollo y la protección de los recursos naturales sea un tema apremiante dentro de la Organización Mundial del Comercio.

La determinación de los gobiernos de que la relación entre comercio y medio ambiente sea discutida al interior de dicho órgano se puede explicar por dos motivos: i) la OMC se ha convertido en la organización multilateral con mayor poder supranacional, con capacidad de imponer políticas por sobre las soberanías nacionales; y, ii) la Organización conjuga la relación dialéctica entre poder económico y poder jurídico a través de la reglamentación de un «Estado un voto», lo que formalmente la hace más confiable que otros organismos multilaterales.¹ A estos argumentos se suma la debilidad de los AMUMAs para hacer cumplir muchas de sus regulaciones ambientales.

La necesidad de equilibrar los objetivos de protección del medio natural y de la salud humana con los objetivos de libre comercio llevaron a que al finalizar la Ronda Uruguay se modifiquen y creen varios instrumentos que internalizan de manera general las preocupaciones ambientales, a saber: el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el Acuerdo sobre Obstá-

1. Héctor Rogelio Torres, *La renta ambiental*, internet, 1998, p. 4.

culos Técnicos al Comercio, el Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias y el Acuerdo sobre la Agricultura.

En cuanto al Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias el artículo II establece el derecho de los países miembros de la OMC a adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para proteger la salud y vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales. Estas medidas, además, deberán estar basadas en principios científicos.

De manera similar, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio incluye en el artículo II la posibilidad de adoptar regulaciones técnicas por motivos de seguridad nacional, protección de la salud y seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente.

A fin de asegurar que las regulaciones tanto técnicas como sanitarias y fitosanitarias no se conviertan en restricciones al comercio innecesarias y de que los países puedan aplicarlas con la mayor transparencia posible los dos instrumentos establecen la necesidad de armonización de las regulaciones entre los países y la posibilidad de aceptar como equivalentes reglamentos de otros países miembros, siempre que las regulaciones cumplan con los mismos objetivos.²

Adicionalmente a estos instrumentos, el artículo XX sobre Excepciones Generales establece la posibilidad de aplicar restricciones comerciales dirigidas a preservar el medio natural y la salud humana, vegetal y animal.

En relación al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y al Acuerdo sobre la Agricultura, estos dos instrumentos permiten el uso de subsidios encaminados a la protección del medio natural. En el primer caso, se establecen como subvenciones permitidas aquellas ayudas del Estado a las industria nacional con el fin de proteger el medio ambiente, siempre que éstas no sobrepasen el 20 por ciento del costo de adaptación de los equipos existentes a los nuevos requerimientos ambientales. Por su parte, el Acuerdo sobre la Agricultura en el anexo 2 sobre Ayuda Interna y exenciones de los compromisos de reducción de subsidios, establece como subvenciones permitidas aquellas que se dirigen a la investigación sobre aspectos ambientales, plagas, enfermedades, servicios de información y divulgación, entre otros.

Si bien estos acuerdos lograron establecer compromisos que vinculan el libre comercio con la protección ambiental, no fue sino hasta 1994 en la Reunión de Marrakesh cuando se logró el consenso necesario para que la OMC institucionalice de manera específica el tema ambiental a través de la creación del Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA).

La OMC, si bien presenta ventajas para hacer cumplir ciertas medidas

2. Organización Mundial del Comercio, *Los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, los textos jurídicos*, Ginebra, OMC, 1994.

de protección ambiental, muchas de sus regulaciones revelan algunas contradicciones. Así, el principal problema al discutir el tema de comercio y medio ambiente al interior de la OMC surge a partir de la regla de no discriminación estipulada en los principios de Trato Nacional y de la Nación más Favorecida.³ Estos principios, que estipulan la no discriminación entre dos productos similares provenientes de diferentes países y el trato no menos favorable entre un producto nacional y un producto importado, chocan con la políticas ambientales que suelen aplicar políticas de premios y castigos entre quienes cumplen o incumplen una norma y que por lo tanto diferencian entre los métodos y procesos de producción (PPM) de los distintos países. Ejemplos de este tipo de controversia son: «*El caso del atún mexicano*»; «*El caso de los camarones*» que incluyó en la disputa comercial a India, Pakistán, Malasia e Indonesia y que afectó también a las exportaciones de camarones ecuatorianos; y, «*El caso de la gasolina venezolana*». Estos tres productos tenían restricciones para ingresar al mercado estadounidense por aplicar métodos de producción que iban en contra de regulaciones ambientales estadounidenses y que afectaban el medio ambiente global.

Estos casos motivaron la creación del CCMA y la discusión de importantes temas sobre las relaciones entre intercambio comercial y protección del medio ambiente.

La creación del Comité de Comercio y Medio Ambiente

En enero de 1995 el Consejo General de la OMC estableció formalmente el Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA), cuyo mandato fue el de identificar las relaciones entre las medidas de comercio y las medidas ambientales y realizar recomendaciones sobre posibles cambios a las disposiciones del comercio internacional. Estas modificaciones serían necesarias tanto para mantener y mejorar la calidad del medio ambiente global, cuanto para garantizar los logros alcanzados en materia de liberalización comercial.

La OMC estableció que la actuación del CCMA se rija bajo dos parámetros: el primero es que su competencia para coordinar políticas se limite a aquellos temas ambientales que tengan implicaciones directas en el comercio internacional de los países miembros de la OMC, por lo tanto, el CCMA no es un ente regulador del medio ambiente y tampoco un órgano capaz de inmiscuirse en las prioridades ambientales nacionales. El segundo punto, es que las recomendaciones que realice el Comité para proteger el medio ambiente deberán salvaguardar los principios de la OMC.

3. Estos principios están contenidos en artículos I y III de la OMC.

Bajo estas dos consideraciones el CCMA presentó su primer informe a la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Singapur en diciembre de 1996, el mismo contiene un análisis y recomendaciones sobre temas que evidencian aspectos problemáticos para la adecuada coordinación entre el fomento internacional del libre comercio y la eficacia de las medidas ambientalistas.⁴

Los aspectos que se destacaron fueron los siguientes: a) aquellos referidos a la coordinación entre los AMUMAs y las medidas comerciales; b) la discusión sobre los mecanismos de solución de diferencias previstos en dichos órganos; c) la relación entre las disposiciones del sistema multilateral de comercio y las prescripciones aplicadas con fines ambientales a los productos, con inclusión de normas y reglamentos técnicos y prescripciones en materia de envase, embalaje, etiquetado y reciclado; d) la cuestión de la exportación de mercancías cuya venta está prohibida en el país de origen; e) disposiciones de la OMC en materia de transparencia; f) las implicaciones que genera la inclusión de las medidas comerciales relacionadas con el medio ambiente sobre el comercio de los países en desarrollo; g) las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre los Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio; y, h) El programa de trabajo previsto en la Decisión sobre el comercio de servicios y el medio ambiente.

De los aspectos discutidos al interior del CCMA vale destacar varios temas. En cuanto a la discusión sobre las relaciones entre las normas contenidas en los AMUMAs y aquellas establecidas en la OMC, el CCMA sugirió la posibilidad de armonizar las regulaciones ambientales a través de la aplicación de las normas sanitarias y fitosanitarias y las regulaciones sobre obstáculos técnicos. De esa forma se evitaría la aplicación de medidas unilaterales para solucionar problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Vinculado a este tema se encuentra la discusión sobre el foro apropiado para solucionar las diferencias surgidas por la aplicación de un AMUMA, en este sentido el CCMA señaló que de haber una disputa comercial entre dos miembros de un AMUMA, ésta puede solucionarse bajo los mecanismos de dicho acuerdo, sin embargo en caso de que se aplique una medida a un país no miembro de un AMUMA, el foro de discusión sería indiscutiblemente la OMC.

Otro de los temas de discusión al interior del CCMA refiere a la relación entre las disposiciones del sistema multilateral de comercio y las prescripciones aplicadas con fines ambientalistas a los productos, a saber las normas y reglamentos técnicos y las prescripciones en materia de envase, emba-

4. Comisión Asesora Ambiental, *Comercio Internacional y medio ambiente: lineamientos de políticas y estrategias frente al acceso del Ecuador a la OMC*, Quito, CAAM, 1996.

laje, etiquetado y reciclado. Con relación a este tema, si bien en principio la OMC no establece ninguna limitación a las políticas que un país pueda adoptar para proteger su propio medio ambiente de los daños provocados por la producción o consumo de bienes importados, el requisito fundamental es que la adopción de medidas de protección ambiental no vayan en contra de los principios de no discriminación. Respecto a este punto el CCMA no logró establecer consensos en cuanto a la validez de tales medidas, ni tampoco en relación a los mecanismos apropiados para armonizar las regulaciones ambientalistas. Este tema se revela especialmente difícil si se toma en cuenta que en la actualidad la mayoría de regulaciones sobre envase, embalaje y ecoetiquetado son iniciativas privadas y voluntarias.

Con relación a los objetivos de transparencia, se concluyó que las disposiciones de la OMC, en cuanto a transparencia, no abarcan determinadas categorías de medidas ambientales relacionadas con el comercio, en consecuencia se estarían generando una serie de lagunas que degenerarían en proteccionismo comercial encubierto. Por otra parte, se mencionó que la falta de sistemas de información adecuados impiden el aprovechamiento de ciertas oportunidades de mercado generadas por la aplicación de determinadas medidas ambientales.

El informe presentado por el CCMA, si bien logró mostrar las posiciones de los países sobre las relaciones entre comercio y medio ambiente, no logró avances significativos en cuanto a la armonización de las TREMs. De hecho, su aparición únicamente como foro de discusión, sin poder mandatorio, limitó su papel a describir los problemas y hacer sugerencias sin crear normas vinculantes para los miembros de la OMC.

Por otra parte, sobre la posición en que se encuentran los países en desarrollo, las recomendaciones del Comité se limitaron a reforzar la liberalización comercial como la vía para lograr un mayor crecimiento económico y por ende mejores estándares ambientales, sin llegar a un acuerdo sobre la creación de mecanismos de transferencia de tecnología desde los países industrializados hacia los países en desarrollo. Tampoco se discutió bajo qué criterios ambientales (internos o externos) los países pueden adoptar normas comerciales relacionadas con el medio ambiente.

En los últimos años, el CCMA ha organizado varias reuniones para avanzar en las discusiones sobre comercio y medio ambiente,⁵ entre ellas va-

5. Durante 1998 y 1999 el CCMA ha organizado reuniones para discutir temas específicos, entre las cuales se pueden citar: La Tercera Reunión del CCMA, celebrada en octubre de 1999; la Reunión sobre Acceso a los Mercados (febrero 1999), la Reunión sobre las Relaciones entre la OMC y los AMUMAs (junio 1999) y la reunión para discutir los servicios ambientales y el Comité de Comercio y Medio Ambiente (octubre de 1999).

le destacar el Simposio de Alto Nivel sobre Comercio y Medio Ambiente (*High Level Symposium on Trade and Environment*) realizado en marzo de 1999. Los temas que más se destacaron en esta reunión fueron: i) la necesidad de transparencia y la participación pública en las discusiones sobre comercio y medio ambiente, ii) la eliminación de los subsidios estatales como mecanismo para eliminar las distorsiones al comercio, aumentar los beneficios ambientales del intercambio comercial y mejorar el acceso a los mercados; iii) los efectos discriminatorios que pueden causar los estándares ambientales dirigidos a los procesos de producción. Vale mencionar que en este tema los países no llegaron a ningún consenso; iv) las relaciones entre los AMUMAs y la OMC, al respecto se aceptó que la mejor forma de tratar los problemas ambientales transfronterizos es a través de los AMUMAs; y, v) las disputas comerciales, en relación a este tema, los países aceptaron que la manera más efectiva de resolver una disputa comercial es a través de consultas previas entre las partes.⁶

La controversia que ha generado la discusión del tema ambiental al interior de la OMC ha despertado varias posiciones. Así por ejemplo, hay quienes sostienen que el tema de las regulaciones ambientales se lo internalice a través del mecanismo de solución de diferencias, siempre y cuando éste sea más transparente y receptivo frente a las necesidades de protección ambiental. Otra posición defendida se refiere a la eliminación de subsidios y otras barreras arancelarias que provocan una mayor explotación de los recursos naturales. De igual manera, se aboga porque se eliminen los aranceles a bienes y servicios ambientales y porque se promueva una mayor transferencia de tecnología ambientalmente limpia.⁷ Estos temas, si bien estuvieron presentes en las discusiones previas a la Reunión Ministerial de Seattle, ya en el Simposio mismo fueron tratadas de manera marginal. Así, en el último proyecto de la Declaración de la Reunión Ministerial de Seattle se mencionan pocos aspectos relativos a la protección ambiental. A saber en el capítulo sobre agricultura se incluye el concepto de «preocupaciones no comerciales» refiriéndose a la protección ambiental; en el Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual se establece la necesidad de considerar el respeto de los derechos tradicionales. Adicionalmente a lo largo de la Declaración se menciona la necesidad de aumentar y mejorar la participación de los países en desarrollo en la definición de los estándares ambientales. Finalmente, un punto importante fue la creación del Grupo de Trabajo sobre Biotecnología.⁸

6. Gary Sampson, «Trade, Environment and the WTO: a Framework for Moving Forward», *Revista Bridges*, año 3, No. 1, Ginebra, enero-febrero 1999, pp. 3-4.

7. «La Ronda del Milenio», *Revista Puentes*, vol. 2, No. 3, Quito, abril-mayo 1999, p. 14.

8. «Después de Seattle», *Revista Puentes*, vol. 2, No. 3, Quito, noviembre 1999-enero 2000, p. 2.

Las iniciativas del CCMA, si bien han servido para aumentar el análisis sobre las relaciones entre comercio y medio ambiente, no han llegado a crear compromisos vinculantes entre las partes. Además, la laxitud en el tratamiento de muchos temas ha conducido a aumentar la oposición hacia la adopción de normas y estándares ambientales, de hecho los casos de las disputas comerciales del Atún y los Camarones revelan los pocos instrumentos que maneja la OMC a la hora de tratar temas ambientales.

Para poder avanzar en los objetivos básicos de la OMC, se requiere definir con brevedad primero las normas y regulaciones comerciales, hacerlas cumplir de tal forma que sean efectivamente vinculantes para todos los países miembros. A partir de ello se puede pensar en generar instrumentos para discutir y analizar de manera más efectiva el tema ambiental al interior de la Organización. Sin embargo, dado que los aspectos ambientales están adquiriendo un carácter cada vez más político, resulta apresurado y riesgoso para nuestros países instituir formalmente regulaciones el tema al interior de la OMC. Más aún tomando en cuenta que existen foros específicos para discutir estos temas se hace innecesario encargar a la OMC la creación y cumplimiento de regulaciones de conservación del medio natural.

CAPÍTULO IV

Las implicaciones de las TREMs en el desarrollo futuro de las exportaciones primarias ecuatorianas

1. LAS NORMAS AMBIENTALES DE ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA Y SUS EFECTOS EN LA ACTIVIDAD COMERCIAL

Estados Unidos y los países de la Unión Europea han creado una serie de políticas y regulaciones destinadas a mejorar el uso de los recursos naturales, los procesos de producción y desecho; y, a normar el intercambio transfronterizo de productos que pueden generar impactos sobre el medio ambiente y la salud humana. Si bien, en principio cada país tiene el derecho de crear sus propias regulaciones para la protección del medio ambiente y la salud animal y vegetal, el problema con la política ambiental de estas dos potencias surge cuando buscan que sus políticas ambientales sean implementadas en otros países, interfiriendo en el derecho soberano de cada Estado de aplicar sus propios estándares de protección ambiental y de producción.

Por su impacto en las relaciones comerciales con América Latina, a continuación se analizarán algunos de los instrumentos de política ambiental de Estados Unidos y la Unión Europea.

Los principales instrumentos de política ambiental utilizados por la Unión Europea

La protección del medio ambiente no es un tema nuevo en la agenda de la Unión Europea, ya en 1972 el tema ambiente fue incluido en el Tratado de Roma, luego en 1987 con la modificación del Tratado se sentaron las bases legales para la inclusión de una política ambiental común a todos los países.¹

En 1993, con la ratificación del Tratado de Maastricht, la Unión adoptó una política ambiental, cuyos objetivos fueron los siguientes: i) preservar, proteger y mejorar el medio ambiente; ii) proteger la salud de los seres huma-

1. En el tratado de la UE se incluye un título específico sobre medio ambiente (título VII).

nos; iii) usar prudente y racionalmente los recursos; y, iv) promover medidas internacionales para tratar asuntos regionales y mundiales.

La política ambiental de la Unión Europea se basa en cuatro principios fundamentales: el *principio de precaución*, cuyo objetivo es promover mecanismos para prevenir la degradación ambiental; el *principio subsidiario*, que estipula que la Unión actuará solo en caso de que los objetivos propuestos no puedan ser alcanzados por cada Estado miembro; el *principio de armonización*, que conmina a los países a homogeneizar los estándares de protección ambiental; y, el principio de que *quien contamina paga*.²

Con base en los principios citados, la Unión Europea ha desarrollado una serie de programas dirigidos a reducir los impactos ambientales provocados o potenciados por la actividad comercial, entre ellos se pueden mencionar el Programa de Evaluación de Impactos Ambientales, el Programa de Ecoetiquetado y las regulaciones de envases y embalajes. Estos sistemas surgen de las iniciativas nacionales de aquellos países con regulaciones ambientales más estrictas; cual es el caso de la Regulación 880/92 de Sello Ambiental y la Directiva 94/62 que regula envases y embalajes y que parten de los sistemas alemanes sobre etiquetado ecológico y sobre envases y embalajes.

Adicionalmente a estas regulaciones, el Tratado de Maastricht contempla varios artículos que hacen mención expresa de la protección ambiental y la salud humana; a saber el artículo 36 que establece la posibilidad de limitar el comercio por consideraciones de salud y medio ambiente, el artículo 100a que establece medidas fiscales dirigidas a la protección ambiental y la Directiva 28/27 para la Protección de los Intereses de los Consumidores. A partir estos artículos la Unión Europea ha podido aplicar medidas comerciales relacionadas con el medio ambiente (TREM) a aquellos productos que no cumplen con los requerimientos de la Unión.

En la década de los noventa los países más afectados por la adopción de regulaciones ambientales son los países en desarrollo. En un estudio presentado por el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED), a través de la aplicación del Índice de Frecuencia de Medidas Ambientales (IFMA) y el Índice de Cubrimiento de Medidas Ambientales (ICMA),³ se determina que todos los países en desarrollo son afectados por el uso

2. El principio Quien Contamina Paga es uno de los más importantes dentro de la Unión Europea, ello, no solo porque permite que quien origina una externalidad ambiental asuma su responsabilidad, sino porque este principio es aceptado como el mejor instrumento para internalizar los costos ambientales sin causar distorsiones en el comercio.
3. Los resultados se obtuvieron a través del uso del Sistema de Información de Comercio Verde (Green Trade Information System) desarrollado por la Secretaría de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), que contiene una lista de los instrumentos de política ambiental con potencial efecto para el acceso a los mercados.

de alguna de las regulaciones ambientales de la Unión Europea y un quinto de todos los productos de exportación de los países en desarrollo están sujetos a algún tipo de regulación ambiental. En cuanto al tipo de instrumentos utilizados, se observa que un 94 por ciento corresponde a estándares y regulaciones, mientras que los instrumentos económicos afectan únicamente al 6 por ciento de los productos importados.⁴

En el caso de América Latina los productos más afectados por la aplicación de regulaciones ambientales son los productos agrícolas y las manufacturas, por lo nuevo de estas medidas todavía no se tienen registros sobre el número y tipo de sanciones adoptadas por la Unión Europea, sin embargo; existen casos específicos a partir de los cuales se pueden determinar ciertos efectos específicos de las TREMs en las expectativas de producción y comercialización de un producto. Los casos concretos que se analizarán en un capítulo posterior son los casos del banano y las flores del Ecuador.

A continuación se describirán las normas y regulaciones de la Unión Europea con mayor aplicación en los productos de importación de América Latina, a saber el sistema de sello o etiqueta ecológica y el sistema de envases y embalajes.

Las etiquetas ecológicas

La Unión Europea ha desarrollado varios sistemas de etiquetado ecológico para los diversos productos de importación. Así por ejemplo, a través del Reglamento 880/92 del 23 de marzo de 1992, la Unión Europea creó su etiqueta ecológica, un instrumento voluntario que tiene como objetivo principal informar a los consumidores de las repercusiones sobre el medio ambiente y la salud humana del proceso de producción de un producto. Este reglamento se aplica a todo producto, con excepción de bebidas, alimentos y medicamentos.⁵

De manera más específica, los parámetros contemplados a la hora de otorgar la etiqueta se dividen en dos: i) los parámetros que contemplan aspectos ambientales; y, ii) los relacionados con el ciclo de vida del producto. Dentro de los primeros están: la importancia de los residuos, la contaminación y degradación del suelo; la contaminación del agua; la contaminación atmosférica

4. Harmen Verbruggen, y otros, *Environmental Product Measures: Barriers for South-North Trade?*, internet, IIED, Working Paper Series No. 18, 1998.
5. María Teresa Villalón y Juan Ignacio Xiberta, *Máster en Ecoauditorías y Planificación Empresarial del Medio Ambiente: marco legal y administrativo*, Málaga, Instituto de Investigaciones Ecológicas, 1996, p. 48.

rica; el ruido; el consumo de energía y el consumo de recursos naturales y sus repercusiones en los ecosistemas.

En cuanto a los aspectos relacionados con el ciclo de vida del producto se incluyen: la fase previa a la producción, el proceso de producción en sí, la distribución y embalaje, la utilización y la eliminación o desecho.⁶

En cuanto a los productos agrícolas, la Unión Europea cuenta con el Reglamento No. 2092/91 sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios. Este Reglamento se aplica a los productos agrícolas vegetales no transformados, a los productos animales no transformados; y, los productos destinados a la alimentación humana, compuestos esencialmente por uno o más ingredientes de origen vegetal o animal que demuestren han sido producidos ecológicamente.⁷

Por otra parte, con relación a los productos agrícolas la legislación de la Unión Europea divide a los productos agrícolas en dos categorías: los productos básicos, que se rigen por las normas y regulaciones de la Política Agrícola Común (PAC) y los productos procesados que siguen las regulaciones establecidas por la Unión.⁸

Debido a que el sector agrícola es uno de los más importantes en términos de productividad y de impacto ambiental, la Unión ha desarrollado regulaciones técnicas cada vez más estrictas para la concesión de una etiqueta ecológica. Adicionalmente, la legislación comunitaria permite que cada país otorgue su propio ecoetiquetado: en la actualidad cada país miembro de la Unión Europea cuenta con algún sistema de etiquetado ecológico (ver recuadro 4, capítulo II). Estos hechos han provocado varios problemas en las relaciones comerciales entre la Unión Europea y América Latina. En primer lugar, el argumento de que la adopción de procesos de producción limpia podría aumentar la competitividad de los productores de América Latina, quedaría virtualmente anulado, si los países de la Unión Europea mantienen sus medidas para-arancelarias tradicionales, como son: los subsidios, los acuerdos voluntarios de exportación y las medidas antidumping, entre otras. Un ejemplo de ello es el caso del banano ecuatoriano, que si bien ha ido incorporando paulatinamente criterios de protección ambiental en su proceso de producción, enfrenta fuertes restricciones comerciales para colocar su oferta exportable en Europa.

6. *Ibid.*, pp. 48-49.

7. Comunidad Económica Europea, *Reglamento (CEE) No. 2092/91 del Consejo de 24 de junio de 1991 Sobre la Producción Agrícola Ecológica y su Indicación en los Productos Agrarios*, internet, CEE, 1999.

8. Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, *El Mercado Común Europeo y su Impacto en América Latina*, Madrid, IRELA, 1993, p. 159.

En segundo lugar, acceder al mercado europeo implicaría cubrir no solo los requisitos de la legislación común europea, sino además, de cada uno de los países miembros, lo que significaría mayores costos para los productores y exportadores latinoamericanos y eventualmente la pérdida de competitividad comercial de estos países.

Finalmente, en términos de protección ambiental, la preocupación que demuestran ciertos grupos económicos y conservacionistas europeos por la protección ambiental de otros países es un argumento bastante discutido, si se toma en cuenta que, por ejemplo, en el caso agrícola, el «productivismo» desmedido de la PAC está provocando el deterioro de sus propios recursos naturales.⁹

Las normas de envase y embalaje

A través de la Directiva 94/64/EEC la Unión estableció sus objetivos y metas en cuanto al reuso y reciclaje de envases y embalajes. Esta Directiva, si bien fija metas específicas para reducir los desechos de embalajes y para promover el reciclamiento de los mismos,¹⁰ establece únicamente una base para los programas de desecho de envases y embalajes de cada país miembro, es decir permite a cada país adoptar su propio sistema para la reutilización y reciclaje.

Una de las normativas más estrictas con relación a envases y embalajes es la Ordenanza para Empaques de Alemania emitida en 1991. Esta ordenanza, que se basa en los principios de prevención en la fuente y de quien contamina paga; establece normas y regulaciones para la reutilización y desecho de los empaques para transporte de productos, empaques secundarios (cartones y cubiertas metálicas para impedir el robo de un producto) y empaques para la venta (envases o envolturas del producto de consumo).¹¹

Una de las principales regulaciones que contempla la Ordenanza alemana es la obligación del fabricante y el distribuidor de encargarse del uso y reciclaje del producto. A fin de cumplir esta obligación, la empresa privada ha creado sistemas de recolección y reutilización, uno de los más importantes es

9. Ramón Tamamez, *La Unión Europea*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, p. 345.

10. Las metas generales de la Directiva 94/64 EEC son: i) recuperar entre un 50 y 65% del peso del embalaje; y, ii) reciclar entre un 25 y 45% del peso de todos los materiales de embalaje de los productos puestos en el mercado europeo, debiendo reciclarse al menos el 15% de cada material que compone el total. Ver estudio «Restricciones ambientales que enfrenta el sector exportador chileno en el mercado de la Unión Europea», Centro de Investigaciones y Planificación del Medio Ambiente, 1997, pp. 30-31.

11. Sistema Económico para América Latina, *Comercio y Medio Ambiente: el debate internacional*, Caracas, SELA, 1995, p. 330.

el Sistema Dual, un programa que se encarga de la recolección de los empaques para la venta. Las firmas que adopten este sistema acceden a etiquetar sus empaques con el Sello Punto Verde.¹²

El éxito de los sistemas de reciclamiento radica en la posibilidad de internalizar los costos ambientales generados por el uso de un empaque determinado. Estos costos pueden ser asumidos por el fabricante que paga a una firma por el reciclaje del empaque o por el consumidor que pagará un precio más alto por el producto que utilice un envase susceptible de reutilización.

En términos de comercio exterior las regulaciones sobre envases y embalajes tanto comunitarias como nacionales han provocado una serie de críticas por parte de los países en desarrollo. Ello porque en primer lugar se han detectado fallas en el intercambio de información sobre las normas y los sistemas de reciclamiento de envases y embalajes europeos. En segundo lugar, en muchos casos las regulaciones contempladas responden únicamente a la realidad tecnológica, económica y ambiental de los países de la Unión Europea. Finalmente, se observa que la capacidad de absorción de materiales reciclados está llegando al punto máximo, lo que ha provocado la exportación de desechos hacia los países en desarrollo, convirtiéndolos en receptores de chatarra a nivel mundial.

Principales instrumentos de política ambiental utilizados por Estados Unidos

La política ambiental de Estados Unidos se puede dividir en dos etapas, una primera que surge en la década de los setenta en la que las regulaciones ambientales se dirigen al control de la actividad económica interna; y una segunda etapa que se inicia en la década de los noventa, y que se caracteriza por la vinculación de las políticas de protección ambiental con las políticas de comercio.

En la década de los setenta el gobierno de los Estados Unidos creó la Política Ambiental Nacional (NEPA por sus siglas en inglés) cuyo fin en principio es reducir los impactos ambientales provocados por la actividad económica interna. Este instrumento cobija importantes regulaciones ambientales tales como: el Acta de Aire Limpio de 1970, el Acta Federal de Insecticidas, Fungicidas y Rodenticidas de 1972, el Acta de Especies en Peligro de Extinción, el Acta de Agua Limpia de 1977, el Acta de Seguridad Laboral y Salud de 1970 y el Acta Federal de Alimentos, Drogas y Cosméticos.

A inicios de los años noventa, la NEPA emitió nuevos instrumentos dirigidos a la protección de los recursos naturales y la salud humana, a saber el

12. *Ibid.*, pp. 295-298.

Acta de Prevención de la Contaminación de 1990, el Acta de la Protección de la Calidad de los Alimentos de 1996 y el Acta de protección de los Mamíferos Marinos de 1992. En la actualidad todas estas regulaciones, que en principio buscaban regular los impactos ambientales de la actividad económica nacional, se dirigen también a los productos de importación.

Adicionalmente, Estados Unidos está provisto de una serie de exigencias y regulaciones aplicadas específicamente a los productos de importación que vinculan de manera directa e indirecta la protección del medio ambiente y el comercio. Así por ejemplo, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, a través del Servicio de Comercialización Agrícola, el Servicio de Inspección Sanitaria de Animales y Plantas, el Servicio de Seguridad de los Alimentos y el Servicio Forestal determina ciertas exigencias sanitarias, fitosanitarias y de inspección de la calidad de los productos y de los procesos de producción; así como restricciones a las importaciones de bienes potencialmente peligrosos para el medio natural, la salud humana, animal y vegetal.

Por otra parte, la Agencia de Protección del Medio Ambiente (EPA) estipula los parámetros de admisión de pesticidas en los productos de importación, siendo la Administración de Productos Alimenticios y Farmacéuticos (FDA) quien los debe hacer cumplir. Para ello, la FDA contiene la Ley Federal de Productos Alimenticios Farmacéuticos y Cosméticos y la Ley para la Precisión de las Etiquetas y Empaque Adecuado.¹³ Hay que destacar que estas regulaciones varían según el tipo de producto a comercializarse.

A partir de las instituciones de regulación ambiental y comercial y de su amplia legislación, Estados Unidos ha desarrollado diversos programas dirigidos a etiquetar aquellos productos que cumplen con determinadas regulaciones ambientales. Estas ecoetiquetas se las puede dividir en cuatro categorías. En primer lugar, aquellos Programas Federales Voluntarios desarrollados por la EPA. En segundo lugar, los Programas Estatales que son aprobados por varios estados y que incluyen definiciones del producto tales como: reciclable, degradable, amigable con la capa de ozono, entre otros.

Una tercera categoría corresponde a aquellos sistemas de ecoetiquetaje creados por las organizaciones no gubernamentales, aquí se incluyen el Green Seal y el Scientific Certification Systems.

Finalmente se encuentran los programas de ecoetiquetado desarrollados por las Comisiones Federales de Comercio (Federal Trade Commission's) que han desarrollado guías ambientales voluntarias en ecoetiquetaje y publicidad con fines ambientales. Este programa fue creado para dar una mayor transparencia y credibilidad a los sistemas de ecoetiquetaje que han prolifera-

13. US Department of Commerce, *La Ley de Preferencias Arancelarias Andinas: una guía para los exportadores*, Washington, USDA, 1992, p. 25.

do en Estados Unidos, para ello el FTC y EPA crearon las llamadas FTC Green Guides.

En la década de los noventa, el aumento de flujo comercial y sus potenciales impactos en los recursos naturales condujeron a que todas las regulaciones y normas ambientales comiencen a aplicarse de manera extraterritorial a los productos de importación y sus procesos de producción. A partir de ello, las relaciones entre comercio y medio ambiente fueron un tema central de debate entre los grupos ambientalistas y el sector productivo privado.

El endurecimiento de las regulaciones ambientales y comerciales de Estados Unidos, y la discusión sobre las relaciones entre comercio y medio ambiente se puede explicar a partir de tres hechos concretos: i) la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Estados Unidos, Canadá y México; ii) la incorporación formal del tema ambiental al interior de la Organización Mundial del Comercio, a través de la creación del Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA); y, iii) las disputas comerciales que se generaron entre Estados Unidos y varios países en desarrollo por la aplicación de TREMs, a saber el Caso del Atún, el Caso del Camarón y el Caso de la Gasolina.

Estas tres situaciones determinaron distintas posiciones en torno a los vínculos entre la liberalización comercial y la protección del medio natural. En el caso del TLC, los grupos conservacionistas estadounidenses manifestaron su preocupación por los impactos ambientales que generaría la apertura comercial de tres grandes mercados con regulaciones ambientales asimétricas, cual era el caso de México en comparación de Estados Unidos y Canadá. Esta asimetría provocaría dos posibles efectos: la emigración de industrias hacia el país con menores regulaciones ambientales, es decir México; y, una tendencia a homogeneizar las regulaciones ambientales en función de las regulaciones menos estrictas.

Respecto a la creación del Comité de Comercio y Medio Ambiente, el principal temor radicaba en el hecho de que la posible homogeneización de las normas ambientales a nivel multilateral podría anular cualquier intento de Estados Unidos de crear e imponer regulaciones ambientales unilateralmente.

Para el sector productivo de Estados Unidos el conflicto entre comercio y medio ambiente tuvo un enfoque distinto, así su preocupación se centró en la posibilidad de que los países con bajos niveles de regulación ambiental adquieran una ventaja competitiva con relación a los competidores comerciales que deben responder a normas y sanciones más estrictas.

Los dos sectores, ambiental y productivo, si bien partieron de enfoques diferentes, coincidieron en la necesidad de aplicar sanciones comerciales a aquellos productos de importación que no cumplen con las regulaciones estipuladas por la legislación ambiental estadounidense.

En cuanto a las disputas comerciales por la aplicación de TREMs, Es-

tados Unidos ha adoptado una serie de TREMs, sin embargo, en razón de que estos casos han sido resueltos bilateralmente no se han determinado los impactos de estas medidas en términos comerciales. Actualmente, se conocen dos casos recientes de disputas comerciales que fueron llevados a los paneles de Solución de Controversias de la OMC, a saber la disputa comercial por el atún y la disputa comercial del camarón. A continuación, para ilustrar la dinámica del nuevo proteccionismo en el comercio internacional, se resumirán estos dos casos que evidencian por un lado, el conflicto de intereses existente entre la protección de medio ambiente y la liberalización de los mercados, así como, el uso selectivo de regulaciones nacionales destinadas a la conservación de la biodiversidad como barreras no arancelarias a las importaciones de los países en desarrollo.

La disputa comercial del atún

En 1992, en Estados Unidos, se promulgó el «Acta de Protección de los Mamíferos Marinos» (APMM) con el propósito de precautelar la existencia de ciertas especies acuáticas en riesgo de extinción. Este instrumento jurídico prohíbe la importación de atún del Océano Pacífico si existe la presunción de que el cargamento fue capturado utilizando redes de tipo bolsa en las cuales, con frecuencia y de manera accidental, los delfines ingresan y quedan atrapados. A su vez, las restricciones a las importaciones aplicadas por el MMPA se dirigen en contra de otros Estados que importaron atún pescado sin precauciones ecológicas. La única excepción a esta restricción comercial ocurre si el Estado exportador implementa políticas para evitar la muerte accidental de los delfines y, también, si al fin de la estación de pesca, el número de delfines atrapados por el país exportador no es mayor a 1,25 veces del número de delfines muertos por pescadores de Estados Unidos durante la misma estación.

A consecuencia de la entrada en vigencia de este instrumento jurídico, se aplicó un embargo en contra de aquellos países cuyas flotas atuneras capturaban accidentalmente delfines, a saber, México, Colombia, Venezuela, Panamá y Ecuador. Inicialmente, el embargo se justificó argumentando tasas inusitadas de captura incidental y de mortalidad del delfín de aleta amarilla. Cual reacción inmediata México presentó una demanda en contra de Estados Unidos apelando al recurso de «Solución de Diferencias» contemplado por el GATT. Aquel país basó su solicitud en dos argumentos: a) la medida estadounidense constituía una restricción cuantitativa prohibida por el artículo XI del GATT; y, b) las medidas no constituían una legislación doméstica neutralmente aplicable al atún nacional y extranjero, es decir, contravenían al artículo III del GATT pues se distinguía el atún sobre la base de cómo fue capturado y no sobre la base del producto como tal.

El panel de disputas indicó que el GATT prohíbe la regulación del comercio basado en procesos y métodos de producción antes que en el producto mismo. El panel sostuvo también que la prohibición no podría ser considerada necesaria dado que los Estados Unidos no había agotado los caminos para resolver el problema a través de negociaciones internacionales. En suma, el organismo multilateral concluyó que tanto el uso de medidas comerciales unilaterales con fines ambientalistas, cuanto el uso de sanciones a los procesos productivos realizados en jurisdicciones ajenas, no eran compatibles con los preceptos del GATT. Según muchas organizaciones ambientalistas, sin embargo, los reportes de la primera disputa de atún demostraron que el GATT no pudo internalizar seriamente los problemas ambientales y que las reglas del comercio internacional podían ser usadas para desbaratar logros ambientales previamente alcanzados.

El segundo panel de disputas sobre el atún tuvo como actores a la Comunidad Económica Europea y a los Países Bajos. El caso versó sobre el embargo secundario de productos efectuados desde otros países que importaban el atún prohibido. Aquellos países consideraron que la ley estadounidense constituía una restricción cuantitativa no definida en el artículo XX del GATT. A pesar de los avances realizados en la discusión del tema atunero, ninguno de los reportes de los dos paneles fue oficialmente adoptado, evitándose así que se convirtiesen en decisiones estrictamente vinculantes para los Estados Unidos, es decir se discutieron de manera bilateral sin llegar a aplicar las decisiones emitidas por la OMC.

La prohibición a la importación de camarones

En 1995, para poder implementar el «Acta de Especies en Peligro», la Corte de Comercio Internacional de los Estados Unidos decidió que el Presidente certifique anualmente al Congreso si los equipos de los navíos de los países exportadores de camarón capturado mecánicamente en el mar poseen dispositivos para evitar la captura accidental de tortugas. A consecuencia de ello, desde 1996, Estados Unidos estableció un embargo a la importación de camarón marino proveniente de India, Pakistán, Malasia y Tailandia.

Estos países levantaron una demanda al interior de la OMC argumentando que: a) se oponían a la aplicación unilateral de una ley doméstica; b) la medida estadounidense constituía una violación al artículo XI del GATT el cual prohíbe el uso de restricciones cuantitativas como los embargos; c) el embargo no cumplía con el principio de «nación más favorecida» establecido en el artículo I.1 del GATT porque Estados Unidos trataba desigualmente a productos físicamente idénticos provenientes de diferentes países; y, d) la restricción era discriminatoria según el artículo XIII.1 debido a que a las nacio-

nes recientemente afectadas se les concedía un período de tiempo menor para satisfacer el requisito técnico estadounidense que el otorgado a las naciones inicialmente involucradas.

Estados Unidos basó su defensa en el artículo XX, el cual permite a los países tomar medidas contrarias a los preceptos del GATT cuando éstas son necesarias para proteger la salud de animales, plantas y seres humanos. De manera más específica, Estados Unidos sostuvo que la medida era necesaria porque las tortugas marinas corrían un serio riesgo de extinción y que el uso de dispositivos para excluir a las tortugas de las redes era la única forma de protegerlas efectivamente.

El Panel de Apelación manifestó que el embargo no era consistente con las obligaciones del GATT y, más concretamente, con el artículo XI.1. A su vez, el panel examinó si el embargo podía justificarse en función del Acuerdo de Marrakesh que enfatiza la promoción del desarrollo económico a través del comercio. Se consideró también la Declaración de Río que reconoce los derechos de los Estados a diseñar sus propias políticas ambientales sobre la base de situaciones específicas particulares y que enfatiza la necesidad de cooperación internacional para evitar medidas unilaterales. Basándose en estos instrumentos internacionales el Panel consideró que ninguna interpretación del artículo XX permitía a Estados Unidos condicionar el acceso a su mercado sobre la base de exigir a los países exportadores la adopción de ciertas políticas conservacionistas similares a las mantenidas en el país importador.

Nuevamente las organizaciones ambientalistas se sintieron decepcionadas por la decisión del Panel pues éstas establecían precedentes a futuro y confirmaban que la OMC no es un foro apropiado para resolver asuntos ambientales internacionales. «Irónicamente la decisión del panel promueve dos agendas bastante opuestas: por un lado reforzará la posición de quienes están comprometidos con el libre comercio, desaprueban cualquier acción unilateral y piensan que las medidas comerciales nunca deben ser usadas para propósitos ambientales. Por el otro lado, se fortalece la posición de quienes se oponen a la liberalización comercial y al papel que juega la OMC en ese proceso».¹⁴

Posteriormente, ante la protesta de Estados Unidos, el caso fue llevado al Órgano de Apelación de la OMC. En esta instancia se arribó también a una posición paradójica: se decidió que el embargo sí cabía como una de las medidas permitidas por el artículo XX pero, a la vez, se calificó a la medida como una «injunta discriminación» en razón de la manera en que fue aplica-

14. María Amparo Albán, «Soberanía por Mercado: el silencio ecuatoriano», *Revista Puentes*, vol. I, No. 0, Quito, abril-mayo 1998, p. 5.

da. La India y otros países manifestaron su discrepancia con el Órgano de Apelación pues si sus decisiones se aplican como parámetro de juicio para medidas futuras, se abrirían las puertas a medidas unilaterales dirigidas a discriminar con base en los procesos y métodos de producción. Los efectos del caso, sin embargo, no se quedaron allí. En 1997 Estados Unidos quitó la certificación a la cosecha de camarones ecuatorianos y, como consecuencia, se produjo un embargo por «posibles violaciones» a las regulaciones del Acta de Especies en Peligro de Extinción. En mayo de 1997 Ecuador presentó una «solicitud formal de recertificación» ante el Departamento de Estado, esperando así que una comisión estadounidense efectúe una nueva inspección de las flotas ecuatorianas. El caso ecuatoriano introdujo en el debate internacional un nuevo e importante elemento: la Fundación Charles Darwin explicó que las tortugas marinas ecuatorianas habitan a sesenta millas mar adentro de la costa y que el camarón se cosecha a ocho millas de las playas. Consecuentemente se cuestionaba si la medida comercial efectivamente estaba contribuyendo o no a la protección de una especie en peligro.

A pesar del argumento técnico esgrimido por científicos locales, los sectores productivos ecuatorianos no protestaron en contra de la decisión gubernamental de Estados Unidos, más bien se inclinaron por preferir la solicitud de una nueva inspección antes y no por llevar el caso ante la OMC como lo habían hecho otros países. Según, algunos estudiosos del caso,¹⁵ este silencio estratégico del Ecuador sobre la aplicación de medidas unilaterales y sobre la aplicación extrajurisdiccional de las leyes públicas estadounidenses, es fácilmente entendible: Estados Unidos es el mayor mercado y socio estratégico de Ecuador. Dado que gracias al «Acta de Preferencia Comercial Andina» Ecuador todavía disfruta de concesiones arancelarias estadounidenses, mismas que podrían ser retiradas en cualquier momento, a los ecuatorianos les resulta más prudente aceptar el embargo que quejarse. Otra razón importante para tal silencio estratégico reside en el hecho de que las exportaciones de camarón representan un tercio del PIB ecuatoriano y que, por tanto, «el país no puede simplemente darse el lujo de entrar en disputas cuya solución usualmente demora considerables períodos de tiempo».¹⁶

El embargo del camarón ecuatoriano pone en evidencia cómo la aplicación de TREMs impacta en la colocación de los productos primarios en los mercados de los países industrializados, entre los efectos inmediatos generados por la aplicación del embargo comercial al camarón se encuentran: i) la dificultad de la colocación del producto en el mercado extranjero; y, ii) pérdidas económicas para el sector privado debido a la demora en los procesos de

15. *Ibid.*, p. 5.

16. *Ibid.*, p. 8.

investigación: el embargo al camarón ecuatoriano de 1997 duró un mes y le significó pérdidas al país por USD 3 millones.

Como se ha visto, las relaciones entre comercio y medio ambiente se han convertido en uno de los principales temas de la agenda comercial estadounidense, tal es así que a través de un decreto ejecutivo Estados Unidos iniciará un programa de evaluación de los impactos ambientales generados por los diferentes tratados de libre comercio. Los resultados que arrojen estas evaluaciones determinarán por un lado la proliferación de TREMs y por el otro la adopción de regulaciones ambientales al interior de los acuerdos comerciales que, de no ser bien estudiados por los socios comerciales de Estados Unidos, podrían devenir en normas que dificultan el acceso a los mercados y que en muchos casos no satisfacen siquiera las necesidades de protección ambiental de estos países.

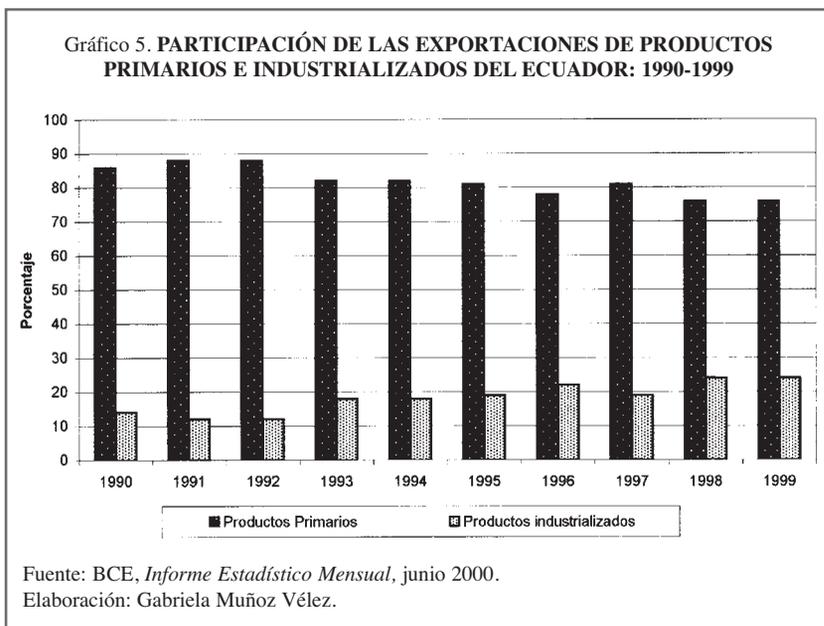
En el Ecuador, en el mediano y largo plazo, independientemente de que las normas y regulaciones ambientales voluntarias o mandatorias de los países industrializados sean o no adoptadas con fines proteccionistas, es evidente que su aplicación genera impactos en las expectativas de exportación del país. Más aún, si se toma en cuenta que la estructura exportadora del país se mantiene concentrada en productos agrícolas y alimenticios, mismos que por ser de consumo humano están sujetos a fuertes controles de calidad y protección ambiental en los mercados internacionales.

Todo ello lleva a pensar que la modificación de los actuales procesos de producción será una condición indispensable para que los productos exportables del Ecuador puedan acceder y ampliar sus cuotas de exportación en los exigentes mercados internacionales.

2. LA IMPLEMENTACIÓN DE TREMs UNILATERALES Y SUS EFECTOS EN EL CORTO PLAZO: LOS CASOS DE LAS FLORES Y EL BANANO

La década de los noventa devino en el Ecuador como la década de abierta implementación de un modelo económico basado en la liberalización económica. A tales fines, los distintos gobiernos que se sucedieron se concentraron en adoptar una serie de políticas de apertura y desregulación comercial y medidas encaminadas a fortalecer el aparato exportador ecuatoriano. El ingreso del Ecuador a la OMC, las reducciones arancelarias en una serie de productos de importación y la apertura de líneas de crédito para el sector exportador, fueron algunas de las políticas más importantes que se implementaron para dinamizar las exportaciones y convertir a la actividad comercial en pie-

za clave de la reactivación económica. Sin embargo, contrariamente a todas las supuestas expectativas, y si bien la década de los noventa muestra un mayor crecimiento de las exportaciones de productos no tradicionales y semi-industrializados; el período no revela cambios importantes en la estructura exportadora del Ecuador, la misma que se mantiene concentrada en la exportación de productos primarios (agrícolas, energéticos y mineros): en 1999, los productos primarios representaron el 76% de las exportaciones totales del Ecuador, mientras que los productos industrializados representaron el 24% de las exportaciones totales del país, como lo muestra el siguiente gráfico.



Más aún, la adopción de políticas de liberalización comercial no ha repercutido en una mayor diversificación de los mercados de exportación para el Ecuador, pues Estados Unidos y la Unión Europea continúan concentrando la mayor parte de las exportaciones del país.

En términos de comercio exterior, la poca diversificación de la oferta exportable y de los mercados de exportación determinan una mayor vulnerabilidad del aparato exportador ecuatoriano a las fluctuaciones internacionales del comercio, así como a las reglas de juego impuestas por los principales mercados del país.

En términos de impacto ambiental, la dependencia del Ecuador de las

exportaciones de productos primarios, especialmente los agrícolas tradicionales, en presencia de distorsiones del mercado y en ausencia de un marco regulatorio y de tecnología apropiada; ha provocado una utilización exponencial de los recursos naturales que consecuentemente se traduce en deterioro del medio natural. Además, la concentración de nuestros mercados de exportación en los países del norte, obligan al Ecuador a cumplir ciertos requerimientos de mercado tales como estándares de calidad sobre tamaño y apariencia perfecta que repercuten en un mayor uso de agroquímicos y por tanto en mayores impactos ambientales.¹⁷

Por otra parte, la no internalización de los costos ambientales en los sistemas de precios de los productores nacionales ha conducido a una sobreexplotación de los recursos naturales que a mediano y largo plazo se traduce en pérdidas económicas por la destrucción de su principal medio de subsistencia. Adicionalmente, en el Ecuador se observan fallas institucionales y regulatorias que reducen las posibilidades de aplicar una política ambiental coherente con los principios de protección del medio natural y de libre comercio. De manera específica, todas estas situaciones han provocado severos daños al medio ambiente tales como: la erosión severa del suelo, que en la actualidad afecta a un 12% de la superficie agrícola, la extensión de la frontera agrícola hacia tierras clasificadas como frágiles, contaminación de los recursos hídricos por desechos agroquímicos y pérdida de biodiversidad, entre otros.¹⁸

Estas situaciones han sido bien aprovechadas por Estados Unidos y la Unión Europea tanto para imponer sanciones comerciales a aquellos productos que no cumplen con ciertos requisitos de protección ambiental, cuanto para establecer condiciones de acceso a sus mercados basadas en consideraciones ambientales.

En el Ecuador, la aplicación unilateral de medidas comerciales relacionadas con el medio ambiente (TREM) ha conducido a los productores y exportadores ecuatorianos a adaptarse a las regulaciones y normas de protección ambiental internacionales, a incorporar intensivamente tecnologías ambientalmente limpias, a modificar su estructura de costos y en general a hacer de la protección ambiental una herramienta para obtener ventajas competitivas en los exigentes mercados de Estados Unidos y Europa. Además, dado que la protección del medio ambiente es un tema de preocupación general, las autoridades gubernamentales se han adherido a iniciativas internacionales de pro-

17. Programa Sectorial Agropecuario, Ministerio de Agricultura, *Sistema de Certificación Ambiental para la Producción Agropecuaria del Ecuador: Diagnóstico de Producción y Mercados*, tomo I, Quito, MAG, 1999, p. 45.

18. *Ibid.*, p. 41.

tección ambiental tales como los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente (AMUMAs), a partir de los cuales han desarrollado iniciativas nacionales para la protección del medio natural.

En síntesis, las principales razones por las cuales los productores y exportadores ecuatorianos están aplicando los estándares ambientales internacionales (especialmente de Estados Unidos y Europa) se debe en primer lugar a la poca diversificación exportable y alta vulnerabilidad externa: el país sigue siendo exportador fundamentalmente de productos primarios agrícolas, un sector que debido al uso directo e intensivo que hace de los recursos naturales es blanco de una serie de reglamentaciones ambientales. Además, la dependencia comercial externa del Ecuador obliga a satisfacer los requerimientos ambientales internacionales, aún cuando tales requisitos no respondan a la realidad económica y ambiental nacional.

En segundo término, un factor determinante en la proliferación de estándares ambientales en el Ecuador se refiere a las exigencias del consumidor externo. En los últimos años, ha habido una explosión de la «conciencia» ambiental en los países industrializados que ha repercutido en la selección de productos cuyos procesos de producción no afecten al medio natural o a la salud humana, ello obliga a nuestros países a satisfacer los requerimientos de estos nuevos nichos de mercado y a iniciar cambios en los procesos de producción.

Finalmente, la ratificación de los AMUMAs, ha presionado a las autoridades nacionales para promover políticas e instrumentos que compatibilicen los objetivos de liberalización comercial y de protección de los recursos naturales.

Dos de los sectores que en la última década han mostrado un mayor dinamismo en la adopción de estándares de producción más limpios son el sector bananero y el sector florícola, para comprender mejor los efectos de las TREMs en la producción exportable a continuación se revisarán estos dos casos.

El caso del sector bananero ecuatoriano

Analizar los efectos que tienen las regulaciones y estándares ambientales en el sector bananero requiere primero conocer su importancia en términos macroeconómicos y su estructura productiva y comercial. En cuanto a su relevancia económica, el sector bananero ecuatoriano ha sido por décadas uno de los más importantes: en 1998 la producción de banano tuvo una participación en el Producto Interno Bruto del 6,1% y en el producto interno agrícola del 35,2%.¹⁹ Durante la década de los noventa, la producción media de bana-

19. Corporación Financiera Nacional, *Reporte Sectorial: Banano*, Quito, CFN, 2000, p. 1.

no fue de 3,9 millones de toneladas, de las cuales el 85% fue producción exportable y el 15% restante se consumió en el mercado nacional.

La actividad bananera se ha convertido también en importante generadora de empleo, según datos del Sistema de Información y Censo Agropecuario (SICA) el sector beneficia a 383 mil familias, cifra que engloba a 2 millones de personas si se toma en cuenta que cada familia promedio está conformada por cinco miembros.

En cuanto a su estructura productiva, el sector bananero mantiene una estructura minifundista, pues la mayoría de productores poseen plantaciones cuya superficie va de 1 a 30 hectáreas, mientras que apenas el 3% de los productores poseen plantaciones de más de 100 hectáreas (ver cuadro 13), hay que destacar que en el Ecuador el cien por ciento de la producción se encuentra en manos nacionales. Las principales zonas de producción se encuentran en las provincias de El Oro (32%), Guayas y Los Ríos (22%) y el porcentaje restante se encuentra repartido en las provincias de Esmeraldas, Manabí y Pichincha.

Cuadro 13. **ESTRUCTURA PRODUCTIVA DEL CULTIVO DE BANANO: 1998**

Hectáreas	No. de productores	Porcentaje
1 a 30 ha	3,956	80%
31 a 50 ha	480	10%
51 a 100 ha	366	7%
más de 100 ha	139	3%

Fuente: Proyecto SICA 1999.
Elaboración: Proyecto SICA.

Durante la década de los noventa, los productores han tenido que enfrentar acontecimientos que han afectado la productividad del sector, a saber fenómenos naturales, políticas de comercio internacionales restrictivas y la controversia interna por la política del precio al productor; ello ha significado picos altos y bajos en cuanto a los rendimientos por hectárea. Así los picos de más baja productividad ocurren en 1992 año en que comienzan a imponerse las restricciones europeas y 1998 cuando se empiezan a sentir los efectos del Fenómeno del Niño. Por otra parte vale mencionar que la productividad del sector está estrechamente relacionada con el nivel tecnológico, por ello se observa que concomitantemente al aumento de los niveles tecnológicos hay un incremento de los rendimientos por hectárea. En 1999, de las 138,268 hectáreas de producción de banano el 68% correspondía a áreas tecnificadas, el

22% a las semitecnificadas y el 10% a las no tecnificadas. Estas cifras son importantes, si se toma en cuenta que en 1991 el 34% de hectáreas de banano eran no tecnificadas (ver cuadros 14 y 15). Vale mencionar, sin embargo, que son los grandes productores los que han alcanzado mayores índices de tecnificación y que son ellos quienes a su vez poseen el mayor número de superficie cultivada.

Cuadro 14. EVOLUCIÓN PRODUCTIVA DEL SECTOR BANANERO

Años	Superficie (ha)	Producción (TM)	Rendimiento (%)
1991	99,118	2,846,585	29
1992	134,504	3,138,913	23
1993	119,425	4,051,376	34
1994	124,417	3,895,305	31
1995	125,603	4,653,331	37
1996	127,140	4,615,043	36
1997	127,126	4,658,125	37
1998	138,230	4,838,050	35

Fuente: Programa Nacional del Banano.
Elaboración: Proyecto SICA-BIRF-MAG.

**Cuadro 15. ECUADOR: ESTRATIFICACIÓN DE LA SUPERFICIE
BANANERA: 1990-1998
(EN HECTÁREAS)**

Tecnificadas	40,856	50,793	58,462	58,703	68,059	89,741	90,304	94,445
Semitecnificadas	24,322	38,133	35,824	29,156	26,088	23,524	23,005	29,201
No tecnificadas	33,941	45,578	46,703	36,557	31,457	14,145	13,817	14,583
Total	99,118	134,504	140,989	124,416	125,604	127,410	127,126	138,228
<i>Estructura porcentual</i>								
Tecnificadas	41,2%	37,8%	41,5%	47,2%	47,2%	70,4%	71,0%	68,3%
Semitecnificadas	24,5%	28,4%	25,4%	23,4%	23,4%	18,5%	18,1%	21,1%
No tecnificadas	34,2%	33,9%	33,1%	29,4%	29,4%	11,1%	10,9%	10,5%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: SICA-MAG, internet, julio 2000.
Elaboración: SICA.

Por otra parte, en comparación con sus competidores centroamericanos, Ecuador posee una productividad por hectárea más baja; ello se explica básicamente por el número de pequeños y medianos productores nacionales que existen en el Ecuador y su poco nivel de tecnificación. Mientras que en

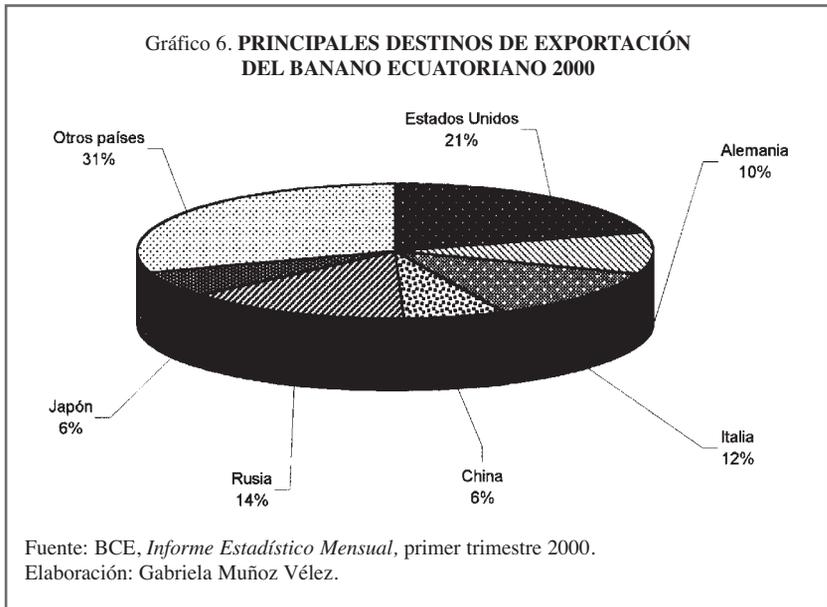
países como Costa Rica, la mayoría de productores poseen más de 100 hectáreas, que en su mayoría son transnacionales con recursos económicos suficientes para invertir en tecnología de punta.

El sector ecuatoriano está conformado por más de 5000 productores entre pequeños, medianos y grandes; esta mayor democratización de la producción no ha significado, sin embargo mejores precios para el productor, ello se explica principalmente por el control monopólico de la comercialización internacional de la fruta. Según datos de la Corporación Nacional del Banano (CONABAN) a 1999 las tres mayores comercializadoras son: Exportadora Bananera Noboa que envía el 22% de su oferta exportable hacia Bélgica y el 20% hacia Estados Unidos; Reybanpac que coloca el 53% de su fruta en el mercado estadounidense y el 17% en el mercado Ruso; y, Ubesa que comercializa el 54% de su fruta en Estados Unidos y el 17% en Italia.

Con relación al comercio, el banano constituye el segundo rubro de exportación del país, después del petróleo, y el primer producto agrícola de exportación.²⁰ El desarrollo tecnológico junto a las distintas políticas sectoriales y de comercio exterior han permitido al sector bananero mantener un crecimiento relativamente estable de sus exportaciones, así como ampliar sus mercados. Desde mediados de los años noventa, si bien por un lado se observan picos altos y bajos en las exportaciones de la fruta ecuatoriana, por otra parte se evidencia la apertura de nuevos e importantes mercados, a saber, Japón, los países de la Ex Unión Soviética y la China. Estos nuevos nichos, sin embargo, no restan la importancia que tienen los Estados Unidos y la Unión Europea como principales mercados para las exportaciones de nuestra fruta (ver gráfico 6).

En los últimos años, el crecimiento de las exportaciones de banano, así como la apertura de nuevos nichos de mercado no ha redundado, sin embargo, en mejores términos de intercambio para la fruta ecuatoriana. Esto se observa en dos hechos. En primer lugar pese a que en 1999 los volúmenes de exportación se recuperan con relación a 1998 los valores recibidos son menores: En 1998 el volumen total de exportaciones fue de 3,860,262 toneladas métricas y su valor fue de USD 1,055,729; mientras que en 1999 el volumen total fue de 3,904,799 toneladas métricas y el valor recibido fue de USD 932,776. En segundo lugar, si se analiza la evolución de los precios al exportador y al productor, se observa que en el primer caso el precio pasó de USD 5,43 por caja de 22XU en 1998 a USD 4,65 en 1999, es decir una reducción del precio 14,36 por ciento, la más baja en los últimos años. De manera similar, en el caso del precio al productor éste pasó de USD 3,73 por caja de 22XU en 1998 a USD 2,95 en 1999 como se evidencia en los cuadros 16 y 17.

20. BCE, *Informe Estadístico Mensual*, junio 2000.



**Cuadro 16. EXPORTACIONES DE BANANO ECUATORIANO: 1997-1999
(VOLÚMENES TM Y VALOR)**

	1997	1998	1999
Volumen	4,456,277	3,860,262	3,904,799
Valor	1,308,825	1,055,729	932,776

Fuente: SICA-MAG 1999.
Elaboración: Gabriela Muñoz Vélez.

El incremento de la producción de banano basado en un sistema extensivo de monocultivo y en el uso directo de recursos naturales, así como la alta dependencia de los mercados externos y el deterioro de los términos de intercambio de la fruta han generado importantes efectos ambientales que durante décadas no han sido correctamente internalizados. Así, se reconoce que la producción bananera provoca externalidades ambientales asociadas a sus tres fases de producción: el establecimiento de una plantación, el mantenimiento de la plantación y el empaquetado (ver anexo 1). Los efectos ambientales más importantes asociados a las fases de producción del banano son entre otros: la deforestación, la pérdida de biodiversidad y la contaminación por la

**Cuadro 17. EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS AL PRODUCTOR
Y AL EXPORTADOR: 1991-1999**

Año	Precio al productor	Precio al exportador
1991	3,30	5,10
1992	3,53	5,08
1993	3,30	5,44
1994	4,23	5,03
1995	3,33	5,14
1996	4,20	4,90
1997	3,75	5,45
1998	3,73	5,43
1999	2,95	4,65

Fuente: Programa Nacional del Banano, Proyecto SICA-BIRF, CONABAN, *Revista Líderes*, 24 de mayo de 1999.

Elaboración: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, 2000.

eliminación de residuos. En el recuadro 6 se observa el tipo y volumen de residuos generados por el sector anualmente.

**Recuadro 6. RESIDUOS ANUALES DE LA ACTIVIDAD BANANERA
EN EL ECUADOR**

Tipo de residuo	Toneladas por año
Polietileno de bolsas	6.210
Polietileno de empaque	5.423
Zuncho plástico	425
Raquis	524.000
Rechazo	2'205.083
Fertilizantes	102.030
Nematicidas	6.720

Fuente: Ministerio de Agricultura, Programa Sectorial Agropecuario-IICA, 1999. Datos obtenidos del CONABAN.

Elaboración: IICA.

La importancia de estos datos radica en que la generación de residuos redonda a su vez en otros impactos ambientales tales como: erosión del suelo, generación de hongos y focos de infección, afecciones a la salud humana, contaminación de las fuentes y flujos de agua y reducción de la biodiversi-

dad.²¹ La contaminación ambiental provocada por la producción de banano se agrava aún más por la falta de regulaciones nacionales de protección ambiental.

Adicionalmente a los efectos ambientales que genera la producción de banano, se encuentran impactos ambientales que han sido provocados o potenciados por la actividad comercial, a saber, la dependencia a los mercados internacionales, las distorsiones del comercio internacional y los problemas provocados por las políticas de producción y comercio nacionales. Así en cuanto a la dependencia y vulnerabilidad externa, las exigencias de volumen y calidad de los mercados internacionales han provocado el incremento del uso de agroquímicos que provocan importantes efectos en términos económicos, ambientales y sociales. Vinculado a este factor, las restricciones comerciales impuestas principalmente por la Unión Europea (UE) a través del Régimen del Banano en 1993 provocaron importantes distorsiones comerciales tales como: la reducción de los volúmenes exportados a la UE, la reducción del precio internacional del banano ecuatoriano, pérdidas económicas que sumaron más de 400 millones de dólares hasta 1999. En términos de impacto ambiental, en 1993 y 1994 estas pérdidas repercutieron en un incremento de la producción y por tanto de la explotación de los recursos naturales, pues muchos productores empezaron a producir y comerciar más para obtener a través de los volúmenes lo perdido en los precios.

A la luz de estos hechos, se puede afirmar que no siempre la apertura o el crecimiento comercial generan costos ambientales, sino más bien son las distorsiones comerciales, provocadas por una apertura poco transparente en los países industrializados y una liberalización comercial desmedida y hasta irresponsable por parte de los países en desarrollo, las que generan impactos en el medio ambiente.

Con relación a las políticas de producción y comercio nacionales, es importante destacar la situación actual de los pequeños y medianos productores, que en su mayoría se encuentran sujetos a las políticas de las comercializadoras, esta situación es especialmente evidente en el caso del precio que recibe el pequeño y mediano productor por parte de las comercializadoras. Un precio, que pese a estar regulado por el Estado, pocas veces se respeta y apenas alcanza para mantener la actividad. Frente a tal situación, el sector bananero ha creado entidades capaces de normar la actividad, a saber el Programa Nacional del Banano²² y gremios que representan a pequeños y medianos productores, a través de estos órganos el sector ha tratado no solo de controlar el

21. MAG, *op. cit.*, 1999, p. 47.

22. El Programa Nacional del Banano desapareció en 1998, en su lugar se creó el Instituto Ecuatoriano del Banano (INEBAN) que se espera empiece a funcionar el próximo año.

precio referencial de la fruta –principal problema interno del sector– sino además llevar a cabo iniciativas de desarrollo tecnológico y de preparación para enfrentar fenómenos naturales.

La falta de consensos existente, empero, ha determinado en muchos casos un bajo nivel tecnológico de las plantaciones, un uso insostenible de los recursos naturales y el deterioro de las condiciones de vida de los pequeños productores y trabajadores que dependen de la actividad bananera. Sumado a ello se encuentra el bajo perfil estatal en la promoción de políticas de apoyo al sector agrícola.

Todas estas situaciones han provocado la no internalización de los costos ambientales, que según los países industrializados podría derivar en una ventaja competitiva. Bajo este argumento, países como Estados Unidos y la Unión Europea han desarrollado una serie de herramientas de mercado con el fin de conjugar los intereses de libre comercio y de protección ambiental. Entre los instrumentos de mercado que mayor difusión han tenido en el Ecuador se encuentran: las certificaciones ambientales y los sellos ecológicos. Estas medidas, si bien son voluntarias, determinan en gran parte la venta de un producto y por lo tanto el ingreso o no a un mercado.

En los años noventa, a fin de conseguir un mejor acceso a los mercados de Estados Unidos y la Unión Europea y para evitar cualquier tipo de sanción comercial basada en argumentos ambientalistas; los productores y comercializadores bananeros iniciaron procesos de administración ambiental y de adopción de tecnología limpia para certificar sus productos como «ambientalmente amigables».²³ Estas iniciativas de conservación del medio natural han estado acompañadas también de regulaciones nacionales que permiten viabilizar la adopción de ciertos procesos. Al respecto, un instrumento fundamental es el Reglamento de Saneamiento Ambiental Bananero promulgado en 1994, el cual contiene ciertos parámetros para el uso y desecho de agroquímicos, obligaciones en cuanto a la protección de la biodiversidad en las zonas de cultivo de banano y en general normativas para productores, exportadores y proveedores de insumos agrícolas.²⁴

Adicionalmente, existen otros instrumentos jurídicos dirigidos a controlar los efectos ambientales y que han sido la base para implementar las medidas contenidas en los programas de certificación ambiental. Entre los instrumentos más importantes se pueden citar: las Políticas Básicas Ambientales del Ecuador, la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental,

23. No hay que olvidar que las empresas posibilitadas para iniciar cambios en sus procesos de producción y acceder a una certificación ecológica son las grandes y medianas productoras que poseen plantaciones altamente tecnificadas.

24. Ministerio de Agricultura, *Reglamento de Saneamiento Ambiental Bananero*, 1994.

el Reglamento de Fabricación, Formulación, Importación, Comercialización y Empleo de Plaguicidas y el Reglamento de Sanidad Vegetal. Adicionalmente vale mencionar el Decreto 2294 expedido en 1994 para prohibir la realización de nuevas siembras de banano.

Con relación a las certificaciones ambientales en el sector bananero, aquellas que mayor difusión han tenido son la certificación ISO 14000 y la Eco-Ok. A continuación se describirá el funcionamiento de estos dos sistemas y cómo son aplicados por las compañías ecuatorianas.

La ISO 14000 en el sector bananero

Como se mencionó en un capítulo anterior, la Serie ISO 14000 integra un sistema de administración ambiental que determina ciertos parámetros para obtener una producción menos contaminante. De manera más específica, la Norma ISO 14001 especifica los requisitos para la documentación, estructuración, implementación, monitoreo y revisión de un Sistema de Gestión Ambiental, el cual debe responder a las leyes del país y a los requisitos adquiridos por la organización relacionados con temas ambientales. En este sentido, cada compañía maneja su propio Sistema de Administración Ambiental (SAA).

En general, los programas desarrollados por cada empresa incluyen el desarrollo de una política ambiental, la fase de planeación e implementación de las políticas; y por último, la verificación y aplicación de acciones correctivas. En el Ecuador las compañías que han adoptado la certificación ISO 14001 son Reybancorp y Ubesa-Dole.

En el caso de la compañía Ubesa-Dole (comercializadora de banano), el SAA establece normas de prácticas y comportamiento ambiental en las siguientes áreas: ingeniería, producción y empaque; manejo integrado de plagas, investigación agrícola, manejo de desechos, entrenamiento de trabajadores, uso de productos para la protección de cultivos y aviación agrícola. El SAA incluye, además, la administración de productos para la protección de cultivos en las instalaciones de Ubesa, así como centros de acopio de plásticos y las acciones administrativas a través de las cuales se maneja el sistema y sus programas. Adicionalmente, la empresa cuenta con políticas de manejo del medio ambiente que se guían por la investigación y el conocimiento científico y que incluyen la adopción de principios de análisis de riesgos, el estudio de los intereses públicos, de la comunidad y los trabajadores, y la adopción de políticas reguladoras y estándares de países y organizaciones tales como Estados Unidos, la Unión Europea y la Organización Mundial de la Salud.

En el caso de la empresa Agrícola Bananera Reybancorp, la adopción de la certificación ISO 14001 incluyó el desarrollo de un SAA, cuya imple-

mentación requiere una revisión ambiental preliminar para determinar el tipo de impacto en el medio natural, con ello se establece el grado de significancia, de probabilidad y las consecuencias del impacto generado en alguna fase de la producción. Luego se inicia la fase de planeación, en la que se determinan los aspectos ambientales más importantes, el análisis de la compatibilidad con la legislación nacional y el planteamiento de los objetivos y metas para el mejoramiento. Una vez obtenidos estos resultados la empresa desarrolla su propio plan de gestión ambiental.

Al momento todas las plantaciones de Reybancorp poseen la certificación ISO 14001, de igual forma la mayor parte de las empresas productoras que venden su producto a Ubesa-Dole, tienen la certificación, y a aquellas que no poseen, Ubesa se encarga de proveerles de programas de capacitación para la adopción de procesos de producción más favorables con el medio natural.

La experiencia ecuatoriana con el programa Eco-Ok

El sistema de certificación ambiental Eco-Ok es un sistema manejado por la empresa Rainforest Alliance, una organización no gubernamental de los Estados Unidos que promueve, mediante incentivos de mercado, el mejoramiento de los estándares de producción ambiental para los productos que se generan en las áreas del bosque lluvioso. El programa Eco-Ok, a diferencia de la ISO 14001, establece parámetros tanto para lo ambiental cuanto para lo social. Dentro de los principios generales de esta certificación se encuentran:

- i) Conservación de los ecosistemas naturales
- ii) Protección de la vida silvestre
- iii) Tratamiento justo y correcto de los trabajadores y su familia
- iv) Relaciones comunitarias
- v) Minimizar y mantener estricto control con el uso de agroquímicos
- vi) Manejo integrado de desechos degradables y no degradables
- vii) Conservación de los recursos hídricos
- viii) Conservación de suelos
- ix) Planificación y monitoreo de la actividad agroindustrial bananera

En la actualidad los productos que a nivel mundial se encuentran certificados con el sistema Eco-Ok son: el banano, café y cacao. A julio del 2000 el área total mundial certificada bajo este programa fue de 41,676 hectáreas.²⁵

En el Ecuador existen al momento 7.385 hectáreas de banano certificadas con el Programa Eco-Ok, es decir el 17,7% del total certificado mundialmente se encuentra en las plantaciones de banano ecuatorianas. Con rela-

25. Rainforest Alliance, *Estándares básicos*, internet, julio 2000.

ción a la superficie total bananera esta cifra quiere decir que el 5,3% de la superficie bananera total del Ecuador está certificada con Eco-Ok. De ellas 7.054 corresponden a la empresa Agrícola Bananera Reybankcorp, es decir el 95,5% corresponde a una sola empresa²⁶ y el 4,5% restante a la empresa Nueva Era.

En el caso de Reybankcorp, la empresa inició su programa de gestión ambiental en 1994, a través del cual se implementaron una serie de adecuaciones en sus procesos productivos y organizacionales y a partir de ello se accedió a la certificación Eco-Ok en 1997. A noviembre de 1999 Reybankcorp logró finalmente la certificación de todas sus operaciones y actividades relacionadas con siembra, cultivo, cosecha, empaque y transporte de banano para todas sus haciendas.

Esta certificación ha implicado la adopción de compromisos dirigidos a realizar mejoras en los siguientes aspectos ambientales: i) manejo de sustancias peligrosas; ii) salud humana y condiciones laborales; iii) protección y recuperación de ecosistemas; iv) manejo integrado de desechos degradables y no degradables; y, v) conservación de recursos hídricos y suelos.²⁷

En la actualidad, además del banano, se encuentran certificadas 640 hectáreas de la Asociación de Productores de Cacao El Progreso; y, según datos de la Corporación para la Conservación y el Desarrollo (CCD), organización coordinadora del Programa Eco-Ok en el Ecuador, existen más de 2.400 hectáreas de cacao en proceso de certificación.

Si bien a nivel internacional, el Ecuador concentra un porcentaje alto del programa Eco-Ok a nivel nacional este porcentaje es un muy pequeño y además está casi totalmente concentrado en una sola gran empresa, situación que da luces sobre la dificultad de acceder a las certificaciones ambientales por parte de los pequeños y medianos productores. Ello debido principalmente a la inversión que representa adoptar nuevos sistemas de producción, así se estima que para una finca bananera menor de 30 hectáreas no resulta rentable, por lo menos en el corto plazo, acceder a una certificación ambiental. Si tomamos en cuenta que el 80% de los productores poseen fincas de entre 1 y 30 hectáreas se puede concluir que el sistema de certificaciones ambientales en el Ecuador es altamente excluyente y además poco significativo con relación al número total de productores.

Además de estas certificaciones, en el Ecuador se están promoviendo iniciativas nacionales para la certificación de productos agrícolas biológicos, así por ejemplo se encuentra la Corporación Ecuatoriana de Agricultores Bio-

26. Corporación para la Conservación y Desarrollo (CCD).

27. Carta de Compromiso de Reybankcorp con el Programa Eco-Ok de la Corporación para la Conservación y el Desarrollo-Rainforest Alliance, agosto de 1999.

lógicos (PROBIO) que ha desarrollado normas básicas para la práctica y certificación de agricultura biológica. Esta organización agrupa a 84 productores que poseen alrededor de 850 hectáreas cultivadas, su trabajo se inició en 1995, desde 1999 funciona como representante de la certificadora Bioagricoop y se encarga de autocertificar sus propias haciendas, lo que elimina la necesidad de contratar inspectores internacionales y por lo tanto reduce los costos de certificación. Actualmente PROBIO está creando un departamento de certificación independiente de la Organización, de tal forma de generar mayor objetividad en el proceso.²⁸

Igualmente importante es la reciente labor que realiza la Corporación Nacional de Banano (CONABAN) que aglutina a pequeños y medianos productores y que promueve un proyecto para la calificación ambiental de una empresa y su posterior certificación. Tal calificación buscaría integrar los requisitos y criterios de la ISO 14000 y 9000 sobre normas ambientales y de calidad respectivamente, el HACCP²⁹ que establece requisitos en cuanto a inocuidad alimentaria y puntos críticos de control que deben ser identificados y el ASA 8000 que establece parámetros sobre regulaciones laborales.³⁰

Otro trabajo importante en cuanto a certificación lo realiza actualmente el Ministerio de Agricultura. A través de una serie de proyectos de investigación el Ministerio está promoviendo la difusión de un sistema de certificación ambiental para la producción agropecuaria del Ecuador. Esta iniciativa muestra la posición del Estado en cuanto a la creación de mecanismos nacionales que permitan a los productores acceder con mayor rapidez a los sistemas de certificación, mejorar sus procesos productivos e incrementar sus niveles de competitividad externa.

En general las certificaciones ambientales y las ecoetiquetas se están consolidando como una opción efectiva para compatibilizar los objetivos de protección de los recursos naturales y de comercio exterior. Hay que mencionar que en el caso del banano, la adopción de las certificaciones responden básicamente a tres factores: i) la necesidad de acceder a los exigentes mercados extranjeros; ii) la posibilidad de reducir a mediano y largo plazo los costos de

28. Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, *Evaluation of the Trade Implications of Cleaner Production and Certification Programs in Key Ecuadorian Export Sectors: Banana, Shrimp and Flowers*, Quito, CEDA, 1998, p. 25.

29. El Análisis de Puntos Críticos de Control (HACCP) es un programa gubernamental de carácter mandatorio de los Estados Unidos que establece una serie de estándares para asegurar que el producto que se venda en el mercado estadounidense no atenta contra el medio ambiente y la salud humana. En la actualidad el HACCP se aplica en el sector camaronero ecuatoriano y se estudia su factibilidad en el sector bananero.

30. Andrés Arrata, Presidente de CONABAN, conferencia «Situación del sector bananero ecuatoriano», Quito, agosto 2000.

producción, a través de la adopción de tecnología ambientalmente limpia; y, iii) eliminar la posibilidad de sanciones comerciales basadas en argumentos de protección ambiental. Respecto a este último punto, según algunos productores bananeros, si bien al momento no se han desatado disputas comerciales por razones ambientalistas, es probable que de no adoptar ciertos parámetros de protección ambiental, en el contexto actual de la situación política-comercial del banano ecuatoriano, se utilicen a las medidas comerciales relacionadas con el medio ambiente como instrumentos de protección de los mercados.³¹

La proliferación de las certificaciones ambientales y sus efectos en el corto plazo en el sector bananero ecuatoriano

En el corto plazo, la adopción de medidas de protección ambiental ha determinado, para aquellos productores que pueden responder a los parámetros ambientales externos, un mayor acceso a los mercados y la apertura de nuevos nichos de mercado. Así por ejemplo, en el caso de Reybancorp, la adopción de la norma ISO 14000 y del Programa Eco-Ok les ha facilitado el acceso a la Unión Europea, como también el ingreso al exigente mercado japonés. Por otra parte, si se toman en cuenta los beneficios que se obtienen por el apareamiento de nuevos nichos de mercado y en general por el incremento de las exportaciones, el costo anual de certificación de 12 dólares por hectárea ha significado una inversión mínima de 13.200 dólares en el caso de Reybancorp.³²

Sin embargo, si se toma en cuenta que el número de hectáreas inscritas en el Ministerio de Agricultura a diciembre de 1999 fue de 138,267, y el número total de hectáreas certificadas por el programa Eco-Ok es de apenas 7,385, (5%) de las cuales 7,054 hectáreas corresponden a una sola empresa (Reybancorp) es evidente que el acceso a las certificaciones es un proceso al que solo pueden responder los grandes grupos empresariales.

De ahí que los beneficios antes descritos, no se evidencian en los pequeños y medianos productores quienes apenas pueden satisfacer los requerimientos tecnológicos mínimos. En su caso, la proliferación de certificaciones ambientales les ha significado una nueva desventaja frente a los grandes grupos productores y en muchos casos el no acceso a los mercados internacionales. Frente a ello una opción para internalizar los costos provocados por las restricciones comerciales ambientalistas ha sido la de vender su producto a

31. Entrevista a Ing. César Padovani, Departamento de Medio Ambiente Reybancorp, julio 2000.

32. CEDA, *op. cit.*, 1998, p. 28.

una comercializadora y obtener a través de ella la capacitación para adoptar tecnología limpia. Otra opción ha sido dirigir la oferta exportable a mercados menos exigentes como son Chile y Argentina. Una alternativa que está cobrando fuerza refiere a la conversión hacia la producción orgánica: para los pequeños y medianos productores esta opción les permite insertarse en mejores términos en los mercados internacionales y adquirir competitividad frente a los medianos productores tanto nacionales cuanto extranjeros.

A mediano y largo plazo, los efectos previsibles de la adopción de procesos de producción más cónsonos con el medio natural se refieren a cambios en los patrones de producción que, a su vez, se reflejan en un aumento de los niveles tecnológicos, en cambios hacia la producción de banano orgánico, en la introducción de nuevas variedades de banano y en la reducción de productos agroquímicos, entre otros. Estas situaciones están provocando consecuentemente transformaciones en el empleo de mano de obra, en el uso de los recursos naturales y en la estructura comercial de la fruta.

En cuanto a los cambios en el empleo de mano de obra, el sector bananero demuestra un elevado crecimiento de mano de obra calificada como técnicos, administradores; además de una mayor capacitación a los trabajadores. Ello principalmente por los mayores cuidados que requiere la variedad Cavendish en su cosecha y transporte y por la introducción de nuevas tecnologías y procesos de producción que requieren mayor personal técnico.

Con relación a los recursos naturales, en el caso de Reybankcorp, por ejemplo, se evidencia un mejor uso de los recursos naturales y una importante reducción de costos de producción debido principalmente a los procesos de reuso y reciclaje de ciertos materiales y desechos.

Por último, uno de los cambios y ventajas más evidentes de la adopción de procesos de producción «limpios» se refiere a la posibilidad de encontrar nuevos nichos de mercado para un banano producido sosteniblemente. De hecho, la principal motivación para iniciar cambios en los procesos de producción, está basada en la posibilidad de abrir nuevos mercados y satisfacer los requerimientos de la demanda externa, que ello redunde o no en la conservación del medio natural ecuatoriano es secundario para la mayoría de productores y exportadores bananeros.

El caso del sector florícola ecuatoriano

En el Ecuador, una de las principales características de la década de los noventa es el rápido crecimiento de las exportaciones de productos no tradicionales. Dentro de ellos, el que más se destaca tanto por su participación en la balanza comercial, cuanto por los impactos que genera en términos de empleo y uso de los recursos naturales es el sector florícola.

La actividad florícola se inició a mediados de los años ochenta con el cultivo de 200 hectáreas, en 1995 el número de hectáreas superó las 1.130 ha. A 1997 el número de hectáreas sembradas fue de 1549. Entre 1990 y 1999 el área total florícola se expandió a una tasa anual del 30%.³³ A nivel de empresas el crecimiento también ha sido importante: entre 1990 y 1997 el número de empresas pasó de 39 a 189.³⁴ A diferencia del sector bananero, la estructura productiva de las flores se caracteriza por la producción intensiva, es decir un rendimiento del área sembrada y cosechada generado principalmente por el uso intensivo de tecnología y mano de obra, antes que por la expansión de la frontera agrícola. Otra característica importante del sector se refiere a una mayor homogeneidad en la superficie de las plantaciones y en los niveles tecnológicos, la mayoría tiene una superficie de entre 8 y 10 hectáreas cultivadas. La inversión tecnológica requerida para la implementación de una plantación de flores es mucho más elevada que la demandada en el sector bananero: la inversión total requerida para una plantación de dos hectáreas a 1997 era de USD 754.000, de los cuales más del 50% se destina a infraestructura y equipamiento tecnológico.³⁵

En términos de su importancia en el total de exportaciones primarias del país, entre 1990 y 1999 su participación creció del 0,5% al 5%. En 1999 las exportaciones de flores representaron el 16% del total de productos no tradicionales exportados.³⁶ En términos de exportaciones, el sector muestra un dinámico crecimiento como lo muestra el gráfico 7.

Este acelerado crecimiento junto con la calidad que caracteriza a la flores ecuatorianas ha colocado al país como el cuarto exportador de flores a nivel mundial, siendo sus principales mercados de exportación Estados Unidos que acapara el 70,1% de las exportaciones, y Europa con el 26,3%, incluido el mercado ruso; el 3,6% restante se dirige a los mercados de Asia y de América Latina y algunos países del África.³⁷ Adicionalmente a estos países, existen mercados potenciales para las flores ecuatorianas, entre ellos se destacan Japón y Rusia países con un elevado consumo *per cápita*.

Hay que mencionar que durante 1998 y 1999, las exportaciones de flores ecuatorianas enfrentaron una grave crisis provocada por varias situaciones, a saber, la crisis financiera internacional que derivó en una reducción de las ventas al mercado ruso y la crisis económica nacional que se expresó en

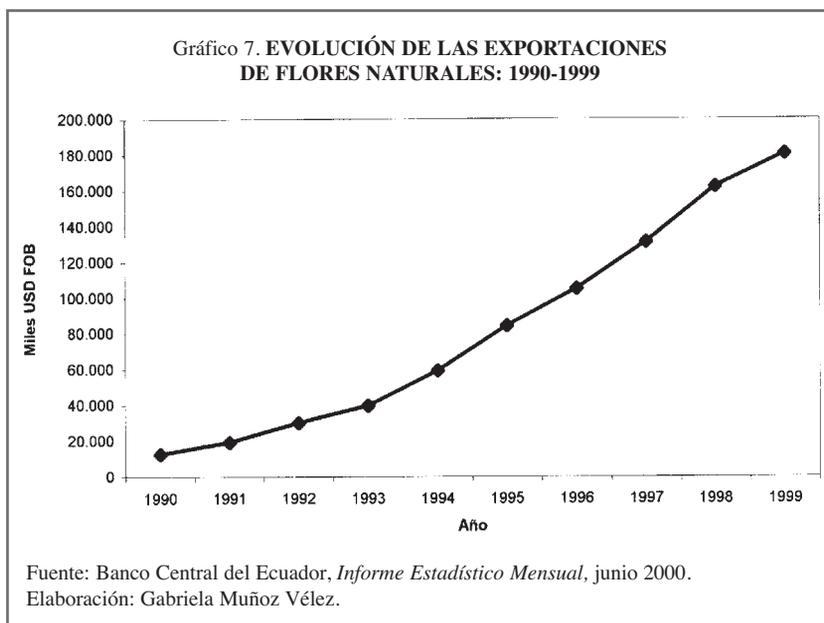
33. EXPOFLORES, julio, 2000.

34. Zonia Palán, *Análisis del empleo y de las condiciones de trabajo en la industria de las flores del Ecuador*, Quito, 1997, p. 3.

35. Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca, *Sector: Flores*, Quito, MICIP, 1998, p. 16.

36. Banco Central del Ecuador, *Informe Estadístico Mensual*, junio 2000.

37. MICIP, *op. cit.*, 1998.



el incremento de la cotización de dólar, la congelación de las cuentas bancarias y la frágil situación del sistema financiero. Todos estos problemas generaron una situación perjudicial para los floricultores ecuatorianos que se reflejó en una reducción del volumen de las exportaciones de -44,26% durante el primer trimestre de 1999 en comparación con el primer trimestre de 1998; y en una caída de los precios. Así por ejemplo, en el caso de las rosas, sus precios sufrieron una fuerte reducción especialmente a partir del segundo trimestre de 1999 (ver anexo 2). Hay que mencionar que el precio de la rosa está estrechamente relacionado a la temporada de ventas, así la reducción drástica a partir de marzo de 1999 se puede explicar por la caída en la demanda. Ello sin embargo, no se explica en abril y mayo de 1999, temporada alta, que sin embargo no muestra una mejoría en el precio de la flor.

La estructura productiva y comercial de las flores genera una serie de efectos en el medio natural. Así, dado que el cultivo de flores se basa en el uso directo e intensivo de recursos naturales y en la aplicación de productos agroquímicos, su producción genera impactos ambientales tales como: erosión de los suelos, contaminación de las vertientes naturales de agua, generación de desechos plásticos y tóxicos; y lo que es más grave impactos en la salud humana.³⁸

38. De manera más concreta en un estudio realizado por el Centro de Estudios de Salud ocupa-

Por otra parte, la normativa comercial internacional, así como la elevada competitividad internacional han obligado a los productores ecuatorianos a usar más intensivamente productos agroquímicos y sobreutilizar las tierras y la mano de obra.

Las dos situaciones antes citadas han puesto al sector florícola en la mira de las organizaciones no gubernamentales de protección ambiental; y, sobre todo de los consumidores de Estados Unidos y Europa quienes están basando su elección de compra en los impactos ambientales y sociales que causa la producción de un bien. Los cambios en los patrones de consumo tanto del mercado estadounidense cuanto del Europeo, inciden especialmente en las exportaciones de flores ecuatorianas, máxime si se toma en cuenta que el 96% de las exportaciones florícolas se dirige a tales destinos. De ahí, que durante los últimos años, el sector ha demostrado un especial interés por responder a los requerimientos ambientales y de calidad exigidos por los consumidores y autoridades gubernamentales de Estados Unidos y Europa.

El Flower Label Program en el Ecuador

Con el fin de preservar el medio ambiente, garantizar la calidad ambiental del producto en los mercados internacionales y cumplir con las exigencias fitosanitarias de la OMC, los floricultores ecuatorianos han desarrollado importantes iniciativas; entre ellas, las que mayor difusión tienen en la actualidad son las certificaciones ambientales.

En 1997 la Asociación de Exportadores de Flores del Ecuador (EXPO-FLORES) implementó el sello verde *Flower Label Program (FLP)*. El FLP es un programa de certificación desarrollado por la Asociación Alemana de Importadores de Flores para garantizar que las condiciones de producción de las flores respetan el medio ambiente, la salud humana y las normas laborales internacionales.

Para poder acceder al FLP se deben aprobar una serie de requisitos elaborados por la certificadora *Agrar Control GmbH (ACG)*, una empresa acreditada por la Unión Europea y controlada por el Estado Alemán. De manera específica, el FLP contiene dos niveles de requerimientos: los ambientales y los sociales. Entre los requerimientos ambientales se pueden citar: i) el control en la aplicación y uso de agroquímicos, de eliminación de desechos y de tratamiento de aguas residuales; ii) aplicación de métodos de producción biológicos; y, iii) protección de los recursos naturales y de la conservación del

cional, Seguridad e Higiene Industrial se determinan las principales epidemiologías presentadas por los trabajadores florícolas en un año, entre ellas se encontraron: dolores de cabeza, temblores, cólicos, visión borrosa y fasciculaciones. Ver Zonia Palán, *op. cit.*, 1997.

medio ambiente. En cuanto a lo social, el programa exige el cumplimiento de: i) normas de seguridad al trabajador; ii) capacitación en el manejo de agroquímicos y pesticidas; iii) cumplimiento de los salarios mínimos establecidos en el país; iv) servicios sociales indispensables; y, v) sistemas de seguridad social.

Todos los requisitos establecidos por el FLP se basan en las normas y directivas de la Organización Mundial de la Salud, de la Organización Mundial del Trabajo, y de la Oficina Federal de Asuntos Biológicos (BBA). Además, el FLP establece el cumplimiento de la normativa ambiental y social vigente en el país de origen de la empresa que busca la certificación. Ello significa que en general, las medidas no atropellan las regulaciones internacionales, ni tampoco las normas de salud y trabajo nacionales.

A nivel mundial, el Ecuador fue el primer país en donde se implementó el FLP. En 1996 se realizaron las primeras inspecciones a siete empresas floricultoras ecuatorianas; para 1997 existían 5 plantaciones certificadas y 22 en proceso de espera. Actualmente 29 empresas poseen este sello ecológico, es decir el 15,3%, y se espera que el próximo año 10 empresas más obtengan la certificación,³⁹ lo que significaría que un 20% de las empresas estén certificadas bajo el FLP.

Las razones que explican la rápida difusión del FLP en el sector florícola ecuatoriano son varias. En primer lugar, el programa cuenta con el trabajo conjunto y coordinado de la empresa privada: en el país, la certificación tiene el apoyo del Proyecto Promercados –Asesoría integral para el sector privado– el mismo que coordina las inspecciones entre las empresas floricultoras, el *Flower Label Office* y la Comisión de Medio Ambiente de EXPOFLORES. Además, el programa cuenta con el apoyo técnico de expertos alemanes.⁴⁰ Contar con el apoyo de una entidad que aglutina a la gran mayoría de productores y exportadores florícolas, como es EXPOFLORES; y con la presencia de científicos expertos en materia de inspección ambiental son dos factores que determinan una mayor coordinación y transparencia del programa y por lo tanto el incremento de las empresas certificadas.

Esta situación no ocurre en el sector bananero, en donde en general cada empresa busca independientemente ser parte de un programa de certificación.⁴¹ Tal situación se explica básicamente por las grandes diferencias entre los productores bananeros especialmente en cuanto al tamaño de las plantaciones y a los niveles tecnológicos, ello impide tener intereses y necesidades

39. Los datos se obtuvieron de EXPOFLORES.

40. MICIP, *op. cit.*, 1998, p. 32.

41. Solo en los últimos años se observan iniciativas gremiales para promover la certificación ambiental en la actividad bananera.

comunes entre los productores y por lo tanto perseguir un sistema de producción, tecnología y regulaciones y normas similares.

En segundo lugar, el sector florícola se ha visto beneficiado de varias iniciativas que han servido de referente para la adopción de procesos de producción ambientalmente limpios y que, además, son compatibles con las regulaciones establecidas por el FLP. Entre estas iniciativas se encuentran: el Manual de Manejo de Pesticidas en Floricultura publicado por el Ministerio de Agricultura (1994),⁴² el Reglamento de Uso y Aplicación de Plaguicidas en las Plantaciones Dedicadas al Cultivo de Flores (1998);⁴³ y, el Instructivo para la Aplicación de la Ordenanza Ambiental del Cantón Quito para la prevención y el control de la contaminación producida por las descargas líquidas y las emisiones al aire para los cultivos intensivos de actividades floríferas (1999).⁴⁴

En tercer lugar, dado que el sector florícola ecuatoriano dirige la mayor parte de su producción exportable a los exigentes mercados de Estados Unidos y la Unión Europea; y, dado que compite con importantes productores como son Colombia, Perú y algunos países europeos; se ha visto indispensable contar con ventajas competitivas basadas en la protección del medio natural. Según empresarios floricultores, la adopción de procesos de «producción limpia» ha fortalecido la imagen del sector florícola ecuatoriano frente a sus competidores y ha determinado un mayor acceso a los mercados extranjeros.⁴⁵

Otras iniciativas de protección ambiental en el sector florícola

Además de las certificaciones, el sector florícola ecuatoriano ha desarrollado iniciativas propias cual es el caso de la creación de la Comisión para el Auto Control Ambiental, Núcleo Quito. Este órgano tiene como objetivos establecer un vínculo entre los empresarios floricultores y las autoridades gubernamentales para lograr la preservación del medio ambiente, promover el cumplimiento de las exigencias de los mercados nacional e internacional en cuanto a normas de protección ambiental; crear una cultura de control am-

42. Zonia Palán, *op. cit.*, 1997, p. 26.

43. El reglamento, que busca regular el uso de agroquímicos en el sector, fue desarrollado por el EXPOFLORES, el Ministerio de Agricultura del Ecuador, Fundación Natura y Proexant. Ello revela nuevamente la coordinación de esfuerzos en materia de protección ambiental en el sector florícola.

44. Este instrumento establece regulaciones específicas para el manejo ambiental de descargas líquidas, de emisiones a la atmósfera, planes de contingencia y sanciones en caso de contaminación ambiental. *Registro Oficial* No. 226 de mayo de 1999. Comisión Técnica-Ambiental EXPOFLORES.

45. Entrevista a Ing. Gino Caicedo, Presidente de EXPOFLORES.

biental basada en el autocontrol y monitoreo de los procesos efectuados en el manejo de pesticidas; impulsar la creación del sello verde nacional y promover mecanismos para acceder a los sellos y certificaciones internacionales.⁴⁶

El mecanismo de autocontrol consiste en realizar evaluaciones sobre los sistemas de fumigación, los sitios de almacenamiento y aplicación de los fungicidas, la eliminación de residuos, la infraestructura y el cumplimiento de los estándares de seguridad laboral. Esta iniciativa agrupó a los floricultores del Cantón Quito quienes se comprometieron a trabajar en las evaluaciones y en la consecución de los objetivos propuestos por la Comisión.

Los efectos de las certificaciones ambientales en el corto plazo en el sector florícola ecuatoriano

Todos los floricultores coinciden en que las certificaciones ambientales se han convertido en un instrumento efectivo que compatibiliza tanto las aspiraciones de crecimiento comercial cuanto de protección del medio natural. De manera específica, las certificaciones ambientales han generado importantes efectos que se describen a continuación.

A nivel interno las certificaciones han permitido emprender esfuerzos conjuntos encaminados a la protección ambiental y han incentivado el desarrollo de una adecuada organización interna para optimizar el uso y manejo de los recursos naturales.

A nivel externo, la adopción del sello ecológico FLP ha determinado una mejor colocación de la flor ecuatoriana en los mercados internacionales, especialmente en Alemania, Suiza, Suecia y Austria, países que demandan con más fuerza una flor producida bajo estándares de protección ambiental. Así la ventaja en precio adquirida por la adopción del FLP ha sido de aproximadamente el 30% en promedio.⁴⁷ Tal situación es totalmente ventajosa si se toma en cuenta los bajos costos de implementación del FLP en comparación con los costos totales de la implementación de una hectárea: USD 2.200 (1 día de inspección en una plantación) y USD 5 centavos de contribución al programa.⁴⁸ Actualmente los costos administrativos del FLP se dividen en costos de

46. Acta de la Reunión de la Comisión para el Autocontrol Ambiental, Núcleo Quito, noviembre, 1999.

47. Zonia Palán, *op. cit.*, 1997, p. 27.

48. Un ejemplo tomado del estudio «Evaluation of trade Implications of Cleaner Production and Certification Programs in Key Ecuadorian Export Sectors» demuestra que en 1998 para una empresa que producía alrededor de 800 a 1.000 flores por hectárea al año el costo del FLP le representaba una inversión de 13.700 a 15.000 dólares. Si este costo se comparaba con las ganancias netas anuales de USD 350.000 que recibía el productor para 1998, el costo de la certificación resulta extremadamente bajo.

inspección y costos de membresía. Los costos de inspección son de USD 2300 por finca los cuales son cancelados a la empresa *Agrar Control*, luego de que la finca es inspeccionada y aprueba las regulaciones se debe cancelar la membresía y regalías del sello verde, el costo va desde los 1000 dólares como tarifa básica más 100 dólares por hectárea para un máximo de 15 hectáreas, ello significa que una empresa cancelará según su tamaño entre USD 1100 y USD 1500 al año.⁴⁹

Adicionalmente a los costos administrativos existen los costos de inversión, los cuales varían según la infraestructura y tamaño de cada finca. Así por ejemplo, para aquellas plantaciones que estaban utilizando agroquímicos altamente tóxicos y que deben cambiar por otros insumos su inversión inicial será más alta. Esta situación, sin embargo, no reduce las potenciales ventajas de la reconversión productiva «sostenible», por ello el sector florícola coincide en que las certificaciones contribuyen en el incremento de los términos de intercambio, pues a través de la adopción de procesos de «producción limpia» la flor ecuatoriana obtiene mejores precios internacionales y acceso a nuevos mercados.

Otro de los efectos positivos de la certificación ambiental florícola se refiere al entrenamiento que ha dado a los productores ecuatorianos para a futuro acceder a otros instrumentos de protección ambiental de mayor difusión internacional, cual es el caso de la norma ISO 14000. Al respecto, como se mencionó anteriormente, el sector privado está promoviendo proyectos e investigación a fin de acceder a la norma ISO 14000.

Por otra parte, respecto a la posibilidad de que los sellos ecológicos voluntarios se estén convirtiendo en una nueva forma de proteccionismo comercial, al momento no se han evidenciado disputas comerciales por estos motivos. Además, los floricultores sostienen que al contrario, las certificaciones son el mecanismo de mercado que mayor efecto tiene en términos de internacionalizar los costos ambientales y a su vez fomentar el intercambio comercial.

3. LAS REGULACIONES AMBIENTALES COMO CATALIZADORAS DE LA RECONVERSIÓN PRODUCTIVA EN EL MEDIANO Y LARGO PLAZO

Las regulaciones ambientales, además de generar importantes efectos en el corto plazo, se están revelando como catalizadoras de la reconversión productiva en el mediano y largo plazo. Así, las certificaciones ambientales, las

49. Entrevista a Sandra de Sarmiento, Coordinadora del FLP Ecuador, Quito, marzo 2001.

etiquetas ecológicas, las regulaciones sanitarias y fitosanitarias aplicadas por Estados Unidos y la Unión Europea y las regulaciones ambientales nacionales están generando, aunque pocas, pero importantes transformaciones tanto en la cadena de producción de un bien cuanto en el proceso de elaboración del mismo. En el caso del sector bananero, ello se puede comprobar por el incremento del nivel tecnológico que demuestra el sector durante toda la década de los noventa, así como también la adopción de nuevos patrones de producción.

Empresas como Reybancorp, Ubesa-Dole y Bananera Noboa, tres grupos que controlan un elevado porcentaje de la producción y el comercio de la fruta ecuatoriana, han iniciado procesos de reciclaje de desechos, reutilización de insumos, evaluaciones periódicas de calidad de la producción, capacitación laboral. Estas medidas, si bien han implicado un incremento de los costos de producción, no han afectado la rentabilidad de los productores, ello porque el uso más racionado de los recursos naturales y los insumos agroquímicos determinan en el largo plazo una reducción de sus costos, un aumento de sus exportaciones y mejores precios en los mercados internacionales. Concretamente, según datos de la Corporación Nacional del Banano (CONABAN), la calificación para la adopción de una certificación que incluye: revisión de los procesos de producción, planes de prevención y mitigación de impactos ambientales y un plan de acción genera una reducción de los costos de producción de 12 mil dólares por 100 hectáreas, lo que sumado a la rentabilidad que se genera por el incremento de los volúmenes y de los precios de exportación de banano certificado genera beneficios económicos importantes.⁵⁰

Por otra parte, la reducción en la aplicación de fungicidas (14 veces al año en 1999) bajó los costos de producción y ubicaron el precio de venta de la fruta en 2,18 USD la caja, es decir 3 dólares menos que el precio de venta de Costa Rica, ello generó una mayor demanda de la fruta ecuatoriana.

Otro efecto importante del incremento de la demanda de productos ambientalmente amigables refiere al cambio hacia la producción y exportación de banano biológico. A nivel internacional, el crecimiento de las importaciones de banano biológico a un ritmo aproximado del 30% anual⁵¹ ha determinado un incremento de la producción en nuestros países. En el Ecuador ya existen importantes iniciativas para la producción de banano orgánico, así por ejemplo la CONABAN lleva a cabo una iniciativa en la provincia del Oro para la reconversión de pequeñas haciendas productoras de banano tradicional a productoras de banano orgánico. Esta iniciativa involucra principalmente a los pequeños productores, quienes por su bajo nivel en el uso de agroquí-

50. Andrés Arrata, *op. cit.*, agosto 2000.

51. FAO, *Mercado de banano biológico y de comercio equitativo*, internet, FAO, julio 2000, p. 2.

micos, estarían más aptos para producir banano biológico. Si se toma en cuenta que los productores bananeros ecuatorianos destinan alrededor de 230 millones de dólares anuales a pagos por insumos, maquinarias y servicios, de los cuales el 60% se dirige a insumos, se obtiene que una reducción del uso de agroquímicos genera sustanciales reducciones de los costos de producción;⁵² sin mencionar los beneficios que se obtienen por la apertura de nuevos nichos de mercado, la mejor remuneración de los trabajadores y el uso más racional de los recursos naturales. A los efectos mencionados hay que agregar los cambios que podría generar el cultivo de banano orgánico en la cadena de producción: dado que la producción orgánica implica la eliminación del uso de insumos agroquímicos, en el mediano y largo plazo los proveedores se podrían ver obligados a elaborar insumos «ambientalmente amigables» que sirvan a los fines de la producción orgánica.

Hay que mencionar también que el incremento de las exigencias ambientales ha llevado a los pequeños y medianos productores a crear consorcios productivos para incrementar sus niveles de producción, adoptar nuevas tecnologías y competir en mejores condiciones en los mercados internacionales. Al respecto, como parte de las iniciativas para incentivar el «comercio justo», varias organizaciones no gubernamentales europeas realizan proyectos para la compra directa, el pago de un precio justo a los pequeños productores de los países en desarrollo y el financiamiento de tecnología limpia. Una iniciativa importante es la realizada por la Organización Holandesa de Comercio Justo Max Havelar, que en la actualidad favorece a 100 pequeños productores a quienes se les paga el precio real del mercado (7,75 dólares por caja durante todo el año),⁵³ y que además redundando en beneficios al medio ambiente. Esto último porque promueve la adopción de tecnología «ambientalmente amigable» y de certificaciones ecológicas; mejora los precios de exportación de la fruta; y, evita la sobre-explotación de los recursos naturales por parte de los pequeños productores, quienes tradicionalmente intentaban ganar a través del volumen lo perdido en los precios.

Un trabajo igualmente valioso es el realizado por la Asociación de Pequeños Productores UROCAL quienes con el apoyo de la Agencia Holandesa de Cooperación al Desarrollo crearon la Empresa ExpoEcoAgro Cía. Ltda. Se trata de una iniciativa que busca impulsar la adopción de tecnología limpia, financiar ciertos costos de producción, realizar inspecciones en las plantaciones bananeras para verificar que se cumplan con determinados estándares ambientales y sociales; e incentivar la adopción del Sello Max Havelaar.

52. Datos obtenidos de CONABAN, julio 2000.

53. «Banano: el valor no es un lío en el Guabo», *El Comercio*, sección B, sábado 19 de febrero del 2000.

Los beneficios de esta iniciativa no se han hecho esperar: «los requerimientos sociales y ecológicos sobre la producción han hecho posible que UROCAL perciba un sobreprecio de hasta USD 1,75 por caja de banano, de los cuales USD 0,25 son ganancia neta para el productor. Los restantes USD 1,50 son distribuidos un tercio para la capitalización de la empresa, un tercio para la aplicación de requerimientos sociales y un tercio para los requerimientos ecológicos». ⁵⁴ Además de este proyecto, la GTZ apoya la organización y capacitación de pequeños productores para que accedan al Sistema Comunitario de Etiquetado Ecológico de la Unión Europea. ⁵⁵

Si bien, la década de los noventa se presenta como una década de proliferación de una serie de estándares y regulaciones ambientales en el sector agrícola, es necesario destacar algunas diferencias entre la actividad bananera y la florícola y hacer algunos matices en cuanto a la aplicabilidad de las iniciativas ambientales. Estas diferencias están dadas básicamente por la estructura productiva que tiene cada actividad, así como también por las reglas de comercio internacionales a las que debe responder cada producto.

En la actividad bananera, si bien son importantes los cambios en cuanto a certificaciones ambientales y desarrollo tecnológico, estas transformaciones solo ocurren en las grandes plantaciones, es decir aquellas que poseen más de 100 hectáreas que son quienes están en capacidad de costear las inversiones que requiere la adopción de tecnología limpia. Por su parte, el sector florícola demuestra un mayor dinamismo en la adopción de certificaciones aproximadamente el 20% de las empresas posee la certificación FLP, ello se explica por la mayor homogeneidad de ingresos que demuestra el sector y por lo tanto la mayor facilidad para invertir en nueva tecnología y perseguir objetivos ambientales similares. Por otra parte, al ser la producción florícola intensiva, resulta más fácil evidenciar impactos ambientales, sancionarlos y controlar mejor los efectos de dicha actividad. En el caso del banano, su producción se caracteriza por ser extensiva, dispersa en varias provincias y con una heterogeneidad en los patrones de producción, sin mencionar que tradicionalmente el sector bananero muestra importantes conflictos entre productores, exportadores y autoridades gubernamentales. Estas situaciones tornan difícil estimar los impactos ambientales que provoca la actividad y más aún llegar a consensos.

A nivel internacional, si bien los dos productos deben responder a una serie de normas y regulaciones ambientales internacionales, el sector bananero muestra una mayor renuencia a vincular el tema comercio y medio ambiente. Ello se debe principalmente al contexto político comercial en el cual se de-

54. MAG, *op. cit.*, 1999, p. 139.

55. *Ibid.*, p. 138.

senvuelve el sector, para los productores y exportadores bananeros el tema ambiental es un tema sensible y puede convertirse en un nuevo tipo de restricción comercial.

El análisis realizado muestra que, si bien existe un cambio hacia una producción más «limpia» que genera beneficios económicos y ambientales para el sector bananero y florícola, se requiere que este proceso de cambio se expanda a una mayor escala y llegue a aquellos productores que no tienen la capacidad tecnológica y financiera. En tal sentido, es indispensable un rol más proactivo del Estado, así como también un trabajo más operativo de los gremios de pequeños y medianos productores en el fortalecimiento de iniciativas que los beneficien.

4. LA CAPACIDAD DEL ESTADO ECUATORIANO Y DE LAS ONGs PARA APOYAR AL SECTOR PRIVADO EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES AMBIENTALES

Uno de los elementos claves en la adopción y cumplimiento de los estándares de protección del medio ambiente y de la salud humana, animal y vegetal tiene que ver con la capacidad que tiene el Estado y las ONGs ambientalistas para promover tales procesos.

En el Ecuador, la proliferación de las regulaciones ambientales internacionales así como la adopción de compromisos para lograr el desarrollo sustentable a través de los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente (AMUMAs) ha dado lugar a la creación y fortalecimiento de una serie de instrumentos jurídicos e institucionales encaminados a regular el uso de los recursos naturales y promover mecanismos e iniciativas en la empresa privada para preservar el medio ambiente.

En cuanto a los instrumentos jurídicos de protección ambiental el Ecuador cuenta con la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental de 1976,⁵⁶ las Políticas Ambientales Básicas del Ecuador (1993), el Plan Ambiental Ecuatoriano (PAE), la Ley sobre la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad en el Ecuador y la Ley de Gestión Ambiental (1998). Además de estos instrumentos, el país está provisto de una serie de leyes, regulaciones y reglamentos contenidos en distintos cuerpos legales, a sa-

56. Esta Ley si bien fue creada en 1976 ha tenido importantes variaciones e incluido nuevos instrumentos jurídicos que la hacen más viable, a saber, los reglamentos de aire, suelo, agua, emisión de ruido y manejo de desechos; y, las normas sobre la calidad del aire.

ber, la Ley de Aguas, el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en lo referente al Recurso Suelo, el Reglamento de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental para el Manejo de Desechos Sólidos, el Reglamento de Control de la Calidad del Aire y sus Métodos de Medición y las normas INEN para uso de plaguicidas, entre otros.

De igual forma, en términos institucionales a través del Ministerio del Ambiente, el Instituto Nacional de Estandarización y Normalización (INEN), el Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria (SESA), el Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias (INIAP), entre otros órganos, el Estado ecuatoriano intenta supervisar la gestión ambiental; promover la investigación científica y tecnológica; y, regular ciertos procesos relativos a la protección del medio natural y de la salud humana, animal y vegetal. Vale mencionar que la proliferación de órganos institucionales no ha sido sinónimo de mayor operatividad y control, de hecho en muchos casos, se han convertido en una barrera tanto en términos económicos cuanto ambientales.

Si bien los instrumentos jurídicos e institucionales son iniciativas importantes en términos de regular las externalidades ambientales provocadas por la actividad económica; en términos del desarrollo sustentable y de la adopción de procesos de «producción limpia» en el sector privado tales instrumentos todavía dejan mucho que desear. Tal situación se puede explicar por varias razones. En primer lugar, porque en el Ecuador al no existir una conciencia de valoración de los costos ambientales, no existen tampoco iniciativas o instrumentos de mercado dirigidos a internalizar costos que no se «conocen». Al respecto, vale mencionar que la adopción de certificaciones, sellos ecológicos y en general de tecnología limpia surge como respuesta a los requerimientos ambientales de los mercados internacionales y no como una política de gobierno.

En segundo lugar, en el Ecuador la gran mayoría de acciones para la protección del medio natural se concentran en la creación de leyes e instituciones que, en muchos casos, no se aplican a la realidad sectorial y no responden eficientemente a las necesidades del sector privado. Vinculado a este problema se encuentra el hecho de la falta de implementación de los mecanismos de control descentralizados. Ello provoca que las leyes sean generalmente transgredidas y que la empresa privada prefiera trabajar sola en la adopción de mecanismos de «producción limpia».

Un tercer factor que explica el poco apoyo de las autoridades gubernamentales al sector privado tiene que ver con una visión que no compatibiliza las aspiraciones de protección ambiental y de crecimiento comercial. La mayoría de órganos administrativos no integran el concepto de desarrollo sustentable, por lo tanto promueven la protección de los recursos naturales a costa de la actividad económica o viceversa: «El enfoque oficial pone énfasis prin-

cialmente en el uso y explotación de los recursos naturales, pero no fija una posición común de todas las entidades públicas, en lo que respecta a la conservación de la biodiversidad». ⁵⁷ Esta falta de visión integral ha provocado dispersión e incoherencias entre los distintos instrumentos jurídicos y entre las actividades institucionales.

Más aún, las normativas de fomento y planificación ambiental se encuentran dispersas en diferentes leyes, acuerdos ministeriales y en distintas instituciones gubernamentales, situación que impide tener un cuerpo jurídico integral que regule el uso de los recursos naturales y los efectos ambientales que genera la actividad económica.

Todas estas situaciones tornan indispensable un rol más proactivo del Estado en la promoción de iniciativas de protección ambiental, especialmente en la pequeña y mediana empresa, pues son estos quienes menor capacidad tecnológica y financiera tienen. Además un correcto marco institucional permitirá al sector privado acelerar procesos y gestiones para la protección de los recursos naturales. Concretamente, en el caso de la difusión de los sistemas de certificación ambiental, es necesario contar con políticas estatales que sean coordinadas entre los distintos órganos institucionales y que promuevan la transferencia de tecnología e información.

Por otra parte, es indispensable que las decisiones de política que se tomen, así como la creación de normativa jurídica y órganos institucionales sea discutida por los representantes de los sectores involucrados ello hará más aplicables las iniciativas que surjan.

Igualmente importante al rol estatal, es el papel jugado por las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). En los últimos años las ONGs se han convertido en las voceras de los intereses de la sociedad civil, basta analizar lo sucedido en la Reunión Ministerial de Seattle en donde todas las ONGs pudieron asistir y observar los procesos de negociación comercial y se convirtieron en una voz importante y en grupos de presión a la hora de determinar los resultados de las reuniones.

A nivel nacional, las organizaciones no gubernamentales han adquirido un papel importante ya sea como voceras de los intereses públicos en cuanto a la protección de los recursos naturales, o como promotoras de análisis y difusión de iniciativas dirigidas a preservar el medio natural y la salud humana, animal y vegetal. Dado el poder adquirido por las ONGs en el plano internacional, es indispensable que la empresa privada aproveche ese espacio y cree conjuntamente con las ONGs instrumentos de protección de los recursos naturales. Ello generaría beneficios tales como: i) un mejor posicionamiento de la imagen del sector privado, que a mediano y largo plazo se podría tradu-

57. Fundación Natura, *Conservación y Desarrollo*, Quito, 1991, p. 85.

cir en mayor acceso a los mercados internacionales; ii) una mayor canalización de recursos hacia el sector privado, especialmente a los pequeños y medianos productores quienes no cuentan con la capacidad tecnológica y financiera para lograr un crecimiento sustentable; y, iii) contar con instrumentos que respondan a la realidad económica, institucional y ambiental del país. Respecto a este último punto es importante destacar que en el Ecuador frente a las limitaciones financieras del Estado para llevar a cabo estudios sobre las relaciones entre comercio y medio ambiente, han sido las ONGs quienes han tomado la posta en cuanto a estudios y proyectos de evaluación de los impactos ambientales de la actividad comercial y en el desarrollo de instrumentos que permitan al sector privado internalizar los costos ambientales y a la vez mejorar sus relaciones comerciales transfronterera.⁵⁸

En la actualidad, los beneficios económicos y ambientales de la adopción de certificaciones ambientales dependerán en gran medida de una correcta coordinación de esfuerzos entre el sector público, las organizaciones no gubernamentales y los gremios de productores y exportadores. A partir de ello se podrá adoptar un enfoque más claro sobre las certificaciones ambientales, promover procesos de capacitación y educación tanto en el sector público cuanto en el privado; e incentivar proyectos de investigación, que involucren principalmente a los pequeños y medianos productores. Además, el trabajo conjunto entre el sector público y el sector privado evitaría el uso de las certificaciones únicamente como un instrumento para acceder a los mercados internacionales, sino como una herramienta para determinar la efectividad de los estándares ambientales y crear instrumentos propios que respondan a la realidad económica, ambiental y social del país.

58. Al respecto vale destacar la iniciativa realizada por la Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) conjuntamente con World Wildlife Fund (WWF) sobre la Reunión de Expertos Internacionales sobre Evaluación de la Sostenibilidad de la Liberalización Comercial. Esta Reunión realizada en Quito en marzo del 2000, permitió conocer algunas metodologías aplicadas por países industrializados y en desarrollo para evaluar los impactos económicos, sociales y ambientales de las distintas políticas de comercio aplicadas por los países. Igualmente importante es el Proyecto que realiza el Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CE-DA) para evaluar los efectos de las políticas de ajuste estructural y de comercio adoptadas por el Ecuador en los años 80 y 90 en la sostenibilidad de la actividad bananera.

Conclusiones y recomendaciones

La década de los noventa se ha consolidado como la década de la apertura y crecimiento comercial mundial. Tal crecimiento, sin embargo no ha tenido los efectos económicos esperados por los países en desarrollo. De hecho, el mayor intercambio comercial no ha redundado en una mejora de las relaciones de intercambio entre los países en desarrollo y los países industrializados; ni en una mayor diversificación de los mercados de exportación para nuestros países; y, tampoco se evidencia una diversificación importante de la estructura productiva. En términos de política comercial, si bien a partir de la creación de la Organización Mundial del Comercio se establecieron compromisos para promover la liberalización comercial y transparentar las relaciones de comercio, aún persisten importantes barreras que bajo la forma de subsidios, normas antidumping o contingentes arancelarios, generan importantes distorsiones en los mercados e impiden gozar de las ventajas de un intercambio transparente.

Paralelamente al incremento de la actividad comercial internacional, y en buena parte como consecuencia de ella, a nivel mundial ha crecido la preocupación por la conservación del medio ambiente global. La discusión se ha extendido desde los grupos ecologistas hacia el Estado y las organizaciones empresariales. Para los grupos ambientalistas tal preocupación resurge cuando la liberalización comercial conduce necesariamente al incremento de la producción de bienes y, de esa manera, a una mayor explotación de los recursos naturales que frecuentemente procede en detrimento del cuidado ambiental. A ello se suma la preocupación internacional por el hecho de que muchos recursos naturales son limitados, no renovables y por lo tanto su desaparición afectaría al mundo entero.

Frente a la necesidad de proteger el medio ambiente, los Estados han comenzado a utilizar una serie de instrumentos que van desde regulaciones y normas ambientales hasta mecanismos de mercado tales como impuestos, certificaciones y sellos ambientales, entre otros. Estas iniciativas buscan principalmente regular los mecanismos de producción de un bien, el producto en sí y su subsecuente desecho de tal forma que no atenten contra el medio natural. Hasta el momento, sin embargo, las medidas de protección ambiental no pue-

den ser aplicadas homogéneamente por todos los países y agentes económicos.

La falta de homogeneidad de los instrumentos de protección ambiental, así como las carencias de información y transparencia en la aplicación de los mismos ha determinado en principio la oposición del sector privado, el cual afirma que tales regulaciones se podrían convertir en nuevas trabas al comercio. Más aún, cuando tales medidas no afectan únicamente al producto, sino también a los procesos de producción, con lo que se estaría discriminando entre países e infringiendo los principios multilaterales de comercio establecidos por la Organización Mundial del Comercio. Tal posición, si bien ha dado lugar a arduos debates, ha cambiado en los últimos años. De hecho, actualmente son los grupos empresariales quienes comienzan a aprobar y promover la aplicación de ciertas medidas ambientales, que bajo la forma de instrumentos de mercado les permite cumplir con los estándares de conservación y principalmente obtener ventajas competitivas en los mercados internacionales.

En el caso del Ecuador, es evidente que pese a los esfuerzos hechos en materia de liberalización comercial y de cumplimiento de las recetas libre-cambistas, los logros alcanzados en materia de desarrollo sustentable son muy cuestionados. Tal y como se observa el Ecuador mantiene una estructura exportadora fincada en la producción y exportación de productos primarios y agrícolas, sean tradicionales o no tradicionales. Además, pese a los esfuerzos por incrementar la producción de bienes industrializados y semi-industrializados, existe todavía muy poco valor tecnológico agregado en los bienes exportables del país. A ello se suma la alta concentración de las exportaciones ecuatorianas en los mercados de Estados Unidos y la Unión Europea principalmente.

Una estructura exportadora concentrada en los bienes agrícolas, así como la poca diversificación de sus mercados ha incrementado la vulnerabilidad de las exportaciones ecuatorianas frente a las fluctuaciones de mercado internacional y frente a las reglas de comercio impuestas por sus principales mercados de exportación. Estos hechos, además, ponen en duda la efectividad del modelo económico adoptado y cuestionan la forma como ha ocurrido el proceso de apertura comercial en el Ecuador, es decir un proceso concentrado en la reducción de los aranceles de importación, en la suscripción de los acuerdos de la OMC, pero no en el desarrollo de políticas e instrumentos de promoción de la producción y de las exportaciones.

Por otra parte, el sector bananero y el sector florícola han tenido que enfrentar la grave crisis económica y financiera que atravesó el país en los últimos años y que culminó con la adopción de la dolarización. La crisis económica significó la reducción de las líneas de crédito para la producción, la eliminación de determinados subsidios, la creación de nuevos impuestos, el in-

cremento de las tasas de interés, la congelación de las cuentas bancarias y la devaluación del sucre. Estas situaciones impidieron realizar nuevas inversiones y llevaron a la quiebra a productores, proveedores y comercializadores agrícolas. Frente a ello, las autoridades gubernamentales optaron por la adopción de la dolarización, una medida que por un lado, al eliminar las alteraciones en la paridad cambiaria, genera condiciones más previsibles para los productores y exportadores; y, por el otro elimina la posibilidad de obtener mayores ingresos por una ventaja en la paridad cambiaria con respecto a sus principales competidores.

En términos de protección ambiental, dado que la producción agrícola implica el uso directo de los recursos naturales y dado que los principales demandantes de estos productos son los exigentes mercados estadounidense y europeo; el Ecuador ha tenido que cumplir una serie de parámetros y regulaciones ambientales para poder colocar sus productos en tales mercados. Por otra parte, el país ha debido enfrentar innumerables regulaciones comerciales que van desde medidas sanitarias y fitosanitarias hasta sanciones comerciales, cual es el caso de las sanciones impuestas a las exportaciones de camarón ecuatoriano.

En la actualidad, aún cuando en nuestros países es reconocida la urgencia de adoptar medidas y mecanismos para la protección ambiental, el sector privado enfrenta diversas dificultades que le impiden adoptar los estándares exigidos. En primer lugar, la mayoría de productores no siempre cuenta con la información necesaria concerniente a las nuevas normas de protección aplicadas al comercio internacional. Tampoco poseen el capital y la tecnología suficientes para promover estudios científicos permanentes sobre los impactos ambientales por el uso exponencial de los recursos naturales, por los procesos de producción de un bien o de las formas de desecho y reciclaje. A estas circunstancias se suma el hecho de que, especialmente en tiempos de crisis económica, para los pequeños y medianos productores resulta costosamente prohibitivo implementar medidas de protección ambiental. Adicionalmente, los productores y exportadores ecuatorianos temen que las consideraciones ambientales se utilicen como un nuevo mecanismo de protección de los mercados.

Por otra parte, hay que mencionar que muchas de las regulaciones creadas y aplicadas por los países desarrollados no responden a los criterios ambientales, económicos y sociales de nuestros países, de ahí que la actitud de los países industrializados con relación a la aplicación de regulaciones ambientales ha sido calificada como eco-imperialista.

En la actualidad, pese a las limitaciones que existen para difundir iniciativas que conjuguen los objetivos de protección ambiental y de libre comercio y pese a la sensibilidad del tema, es evidente que instrumentos tales

como las certificaciones ambientales, los sellos ecológicos y regulaciones normas ambientales están induciendo a cambios en los procesos de producción. Concretamente, como se observa en los casos de la producción de banana y flores ecuatorianas, la adopción de certificaciones ambientales ha conducido a los productores y exportadores a adaptarse a las regulaciones de protección ambiental internacionales, a incorporar intensivamente tecnologías ambientalmente limpias, a modificar su estructura de costos y a incorporar cambios en las estructuras organizacionales de las empresas.

Por otra parte, las certificaciones ambientales están convirtiéndose en un instrumento válido de entrenamiento empresarial para en el futuro acceder a otros instrumentos de protección ambiental de carácter multilateral.

Vale mencionar que el fortalecimiento de las certificaciones ambientales como opción válida para compatibilizar los objetivos de conservación de los recursos naturales y libre comercio no ocurre per se, sino que dependerá en gran medida de cambios en las políticas comerciales y ambientales que se den a nivel interno y externo. Por ello, en el contexto multilateral de comercio es indispensable que bajo el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se solucionen los problemas que realmente dificultan el intercambio comercial y que generan distorsiones de mercado que a su vez se traducen en importantes impactos económicos y ambientales para los países en desarrollo. De manera específica, es necesario establecer compromisos concretos en cuanto a la eliminación de subsidios y contingentes arancelarios y en cuanto a la homogeneización de estándares ambientales y de calidad de los productos de intercambio.

Respecto al tema ambiental, la OMC cuenta con el Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA) como órgano encargado de estudiar los vínculos entre el libre intercambio comercial y la protección de los recursos naturales. Si bien, es importante el rol de este órgano en la compatibilización de ciertos objetivos, no es necesario que las regulaciones y sanciones ambientales sean discutidas al interior de la OMC. Ello en primer lugar porque ya existen foros para el tratamiento de estos temas que deberían ser fortalecidos; en segundo término porque es el propio mercado quien se encarga de que los productores incorporen patrones de producción limpia; y, finalmente porque incluir el tema de las sanciones comerciales relacionadas con el medio ambiente podría conducir a utilizar la conservación de la naturaleza como instrumento de coerción de política comercial.

Un correcto aprovechamiento de las iniciativas de protección ambiental depende en principio de transparentar las relaciones de comercio entre los países del norte y los países del sur, pues muchos de los impactos ambientales responden a las distorsiones comerciales antes que a la actividad comercial en sí misma. En el caso de la actividad bananera este hecho es evidente,

pues las restricciones comerciales de la Unión Europea determinaron una reducción del precio de la fruta, efecto que se trató de compensar a través de una mayor producción y exportación. De ahí que no es posible promover la protección de los recursos naturales, si las reglas del juego de los países industrializados incitan a una mayor degradación ambiental y humana en los países en desarrollo.

Finalmente, la coyuntura económica por la que atraviesa el Ecuador, tendrá sus efectos en términos comerciales. Así la adopción del modelo de dolarización elimina la posibilidad de adquirir competitividad comercial a través del tipo de cambio. Por otra parte, dado que las exportaciones de banano y flores dependen de las fluctuaciones de los precios internacionales, la convergencia monetaria tornará más vulnerables las exportaciones de estos dos productos.

Estas situaciones, sin embargo, permitirán a los productores bananeros y florícolas fincar sus expectativas económicas en ventajas reales. Así por ejemplo la estabilización de los precios de los insumos importados podría redundar en una mayor inversión en tecnología limpia y consecuentemente en una mayor rentabilidad productiva.

En el contexto nacional, es evidente que la proliferación de regulaciones e instrumentos de protección ambiental requiere, especialmente en los pequeños y medianos productores, del apoyo estatal. En tal sentido, es indispensable analizar las falencias jurídicas e institucionales que impiden una correcta instrumentación de alternativas válidas de protección ambiental; así como realizar estudios que identifiquen las verdaderas relaciones causa y efecto entre comercio y medio ambiente. A partir de ello se podrá promover la creación de iniciativas ambientales nacionales acordes con nuestra realidad social, económica y ambiental y que su vez sean compatibles con los requerimientos de los mercados internacionales.

ANEXO 1

Impactos ambientales causados por el establecimiento de una plantación de banano sobre un área natural

Labores de plantación-principales impactos ambientales		
Procesos para producción	Labores en plantaciones	Principales impactos ambientales
1. Establecimiento de plantaciones	<ul style="list-style-type: none"> •Limpieza de terreno •Preparación de suelos •Siembra •Cons. de sistemas de riego •Cons. drenajes 	<ul style="list-style-type: none"> •Pérdida de hábitat •Erosión y compactación •Disminución de Biodiversidad •Alteración y pérdida de hábitat acuáticos •Erosión y fragmentación de microhábitat
2. Mantenimiento de la plantación	<ul style="list-style-type: none"> •Riego •Fertilización •Control de malezas •Control de nemátodos •Enfunde de racimos •Fumigación de área •Mantenimiento de la plantación •Cosecha 	<ul style="list-style-type: none"> •Disminución de capa freática, derrame de combustibles, ruido •Saturación de suelos •Contaminación de recursos hídricos •Contaminación de suelos y aguas subterráneas •Contaminación por residuos plásticos •Contaminación y muerte de vida silvestre •Sobre explotación de pambil y caña •Contaminación por derrames de plástico
3. Empacado	<ul style="list-style-type: none"> •Transporte a emparadoras •Lavado de fruta •Aplicación de poscosecha •Empaque 	<ul style="list-style-type: none"> •Desechos de raquis y fundas en grandes cantidades •Contaminación por residuos de látex en el agua •Contaminación por residuos de fungicidas en el agua •Contaminación por residuos de cartón y plásticos

Fuente: Corporación para la Conservación y el Desarrollo, *Programa de Certificación Eco-Ok: Manual de Operación para Manejo Integral de Plantaciones de Banano*, Quiro, CCD, 1999.
Elaboración: CCD.

ANEXO 2

**Precio promedio mensual
de la rosa ecuatoriana
(USD FOB)**

Período	Rosas 40 cm	Rosas 50 cm	Rosas 60 cm	Rosas 70 cm	Rosas 80 cm	Rosas 90 cm
<i>1998</i>						
Agosto	0,20	0,23	0,28	0,33	0,36	0,42
Septiembre	0,20	0,24	0,30	0,34	0,37	0,42
Octubre	0,20	0,24	0,30	0,33	0,35	0,36
Noviembre	0,19	0,22	0,28	0,31	0,30	0,38
Diciembre	0,20	0,24	0,29	0,32	0,36	0,43
<i>1999</i>						
Enero	0,21	0,26	0,29	0,31	0,33	0,35
Febrero	0,21	0,26	0,34	0,42	0,46	0,50
Marzo	0,16	0,20	0,25	0,27	0,29	0,33
Abril	0,17	0,22	0,28	0,29	0,31	0,22
Mayo	0,16	0,22	0,24	0,30	0,34	0,39

Fuente: EXPOFLORES, *Precio de las rosas promedio semanal*, agosto 2000.
Elaboración: Gabriela Muñoz Vélez.

Bibliografía

- Acta de la Reunión de la Comisión para el Autocontrol Ambiental, Núcleo Quito, noviembre 1999.
- Albán, María Amparo. «El reto ambiental y la globalización económica», artículo, s.f. — — — «Soberanía por mercado: el silencio ecuatoriano», *Revista Puentes*, vol. I, No. 0, Quito, abril-mayo 1998.
- Arden Clarke, Charles. *El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), la protección ambiental y el desarrollo sustentable*, Quito, WWF-Fundación Natura, 1991.
- Arrata, Andrés. Conferencia «Situación del sector bananero ecuatoriano», Quito, agosto 2000.
- Banco Central del Ecuador. *Informe Estadístico Mensual*, Quito, BCE, junio 2000.
- Berón, Laura, *Estado de evolución en la elaboración e implementación de las normas ISO 14000 y Codex Alimentarius*, Buenos Aires, INTAL, 1997.
- Borregaard Nicola, y otros. *Restricciones ambientales que enfrenta el sector exportador chileno en el mercado de la Unión Europea*, Santiago, CIPMA, 1997.
- CAN. *Informe estadístico Comunidad Andina-Unión Europea: comercio e inversión 1969-1997*, internet, CAN, 1998.
- Cascio, Joseph. *Guía ISO 14000: las nuevas normas internacionales para administración ambiental*, Washington, ISO, 1996.
- Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental. *Evaluation of the Trade Implications of Cleaner Production and Certification Programs in Key Ecuadorian Export Sectors: Banana, Shrimp and Flowers*, Quito, CEDA, 1998.
- Comisión de Comercio y Medio Ambiente. *Comercio Internacional y medio ambiente: lineamientos de políticas y estrategias frente al acceso del Ecuador a la OMC*, Quito, CAAM, 1996.
- Comisión Económica para América Latina. *América Latina en la agenda de transformaciones estructurales de la Unión Europea*, Santiago, CEPAL, 1999.
- — — *Barreras estadounidenses al comercio con América Latina y el Caribe 1997*, Santiago, CEPAL, 1998.
- — — *El desafío de las nuevas negociaciones comerciales multilaterales para América Latina*, Santiago, CEPAL, 1999.
- Committee on Trade and Environment Press Release. *Session and Discussion: Items Related to Market Access, DPG, Eco-Labeling, Intellectual Property Rights and Trade Liberalization in Fisheries*, Ginebra, CTE, julio 2000.
- Comunidad Económica Europea. *Reglamento (CEE) No. 2092/91 del Consejo de 24*

- de junio de 1991 sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios*, internet, CEE, 1999.
- Conferencia de las Naciones Unidas. *Nuestro Futuro Común*, Fundación Friedrich Ebert, mimeo.
- Díaz Mayer, Ángel. *Del GATT a la OMC*, Madrid, Síntesis, 1996.
- Economic Comision for Latin America. *United States Trade Barriers to Latin America Exports in 1997*, Washington, ECLAC, 1998.
- El Comercio. «Banano: el valor no es un lío en el Guabo», *El Comercio*, sección B, 19 de febrero del 2000.
- Esty, Daniel. *Greening the GATT: Trade, Environment and the Future*, Washington, Institute for International Economics, 1994.
- Ewing, Kenneth; Tarasofsky, Richard. *The Trade and Environment Agenda: Survey of Major Issues and Proposals from Marrakesh to Singapore*, Bonn, UICN, 1997.
- Fundación Natura. *Conservación y Desarrollo*, Quito, Fundación Natura, 1991.
- IMF. *World Economic Outlook*, Washington, IMF, 1999.
- Informe del Club de Roma 1972*. Página web, 1999.
- Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas. *El Mercado Común Europeo y su Impacto en América Latina*, Madrid, IRELA, 1993.
- International Federation Organic Agriculture Movements. *IFOAM Basic Standards*, página internet, IFOAM, junio 2000.
- Larrea, Carlos; Espinosa, Malva; Silva, Paola. *El Banano en el Ecuador: transnacionales, modernización y subdesarrollo*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1987.
- Leiva, Patricio. *América Latina y la Unión Europea construyendo el siglo XXI*, Santiago, CELARE, 1996.
- — — *Relaciones con la Unión Europea: una visión latinoamericana*, Santiago, CELARE, 1995.
- Lejavitzer, Moisés. *Los efectos del neoproteccionismo en América Latina*, México, CEMLA, 1983.
- López, Arturo. «La Política Agrícola Común de la Unión Europea», *Revista de Comercio Exterior*, México, Colegio de México, 1995.
- Ministerio de Agricultura del Ecuador. *Reglamento de Saneamiento Ambiental Bananero de 1994*, Quito, MAG, 2000.
- Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca. *Sector: Flores*, Quito, MICIP, 1998.
- Nunnenkamp, Peter. «Efectos para América Latina de la expansión de la Unión Europea», *Revista de la CEPAL*, No. 64, Santiago, julio 1998.
- Organización Mundial del Comercio. *Informe Anual 1997*, vol. II, Ginebra, OMC, 1997.
- — — *Informe Anual 1998*, Ginebra, OMC, 1998.
- — — *Informe Anual 1999*, Ginebra, OMC, 1999.
- Organización Mundial para la Alimentación. *Mercado de banano biológico y de comercio equitativo*, internet, FAO, julio 2000.

- Palán, Zonia. *Análisis del empleo y de las condiciones de trabajo en la industria de las flores del Ecuador*, Quito, 1997.
- Programa Sectorial Agropecuario, Ministerio de Agricultura. *Sistema de Certificación Ambiental para la Producción Agropecuaria del Ecuador: Diagnóstico de Producción y Mercados*, tomo I, Quito, 1999.
- Rainforest Alliance. *Estándares básicos*, internet, julio 2000.
- Revista Puentes. «Comité de Comercio y Medio Ambiente», *Revista Puentes*, Quito, vol 1. No. 3, diciembre 1998-enero 1999.
- — — «Después de Seattle», *Revista Puentes*, vol. 2, No. 3, Quito, noviembre 1999-enero 2000.
- — — «Los acuerdos ambientales multilaterales y el sistema multilateral de comercio», *Revista Puentes*, Quito, vol. 2, No. 2, Quito, septiembre-octubre 1999.
- — — «Países en desarrollo enfrentan oportunidades y desafíos en la revisión del Acuerdo sobre la Agricultura», *Revista Puentes*, vol. 1, No. 3, Quito, FFLA, diciembre 1998-enero 1999.
- Rosas, María Cristina. «Repaso de la política comercial estadounidense», *Revista de Comercio Exterior*, México, Colegio de México, 1995.
- Salgado, Wilma. *El comercio internacional frente a las transformaciones de la economía mundial*, Quito, s.f.
- — — *GATT: sus principios fundamentales y sus problemas frente al sistema mundial de comercio*, Quito, BCE, 1991.
- Sampson, Gary. «Trade, Environment and the WTO: a Framework for Moving Forward», *Revista Bridges*, año 3, No. 1, Ginebra, enero-febrero 1999.
- Schaper, Marianne. *Impactos de los cambios en la estructura productiva exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995*, Santiago, CEPAL, 1999.
- Sistema de Información y Censo Agropecuario. *El rol del banano en la economía ecuatoriana*, Quito, SICA, 2000.
- Sistema Económico para América Latina. «Las leyes de regulación comercial de Estados Unidos ¿defensa o protección?», *Boletín Antena*, No. 52, SELA, II trimestre 1999.
- — — «Objetivos de Estados Unidos en las negociaciones sobre comercio agrícola en la OMC», *Boletín Antena*, No. 54, Caracas, SELA, I trimestre 1998.
- — — «Opciones de Estados Unidos en el ALCA», *Boletín Antena*, No. 54, Caracas, SELA, I trimestre 1998.
- — — *Comercio y medio ambiente: el debate internacional*, Caracas, Nueva Sociedad, 1995.
- — — *Comercio, medio ambiente y los países en desarrollo*, Caracas, SELA, 1992.
- Tamamez, Ramón. *La Unión Europea*, Madrid, Alianza Editorial, 1999.
- Thrupp, Lori Ann. *Cosechas dulces con sabor amargo*, Bogotá, WRI, 1997.
- Torres, Héctor Rogelio. *La renta ambiental*, internet, 1998.
- United Nations Conference on Trade and Development. *Handbook on the GSP Scheme of the European Community*, Ginebra, UNCTAD, 1998.
- — — *Trade and Development Report: «Trade, External Financing and Economic Growth in Developing Countries»*, Ginebra, UNCTAD, 1999.

- US Department of Commerce. *La Ley de Preferencias Arancelarias Andinas: una guía para los exportadores*, Washington, USDA, 1992.
- Varas, Juan Ignacio. *Economía del medio ambiente en América Latina*, Santiago, Universidad Católica de Chile, 1995.
- Vega, Gustavo. «Comercio y política en EUA: librecambismo versus proteccionismo desde la Segunda Guerra Mundial», *Revista de Comercio Exterior*, México, Colegio de México, 1985.
- Verbruggen, Harmen, y otros. *Environmental Product Measures: Barriers for South-North Trade?*, internet, IIED, Working Paper Series, No. 18, 1998.
- Villalón, María Teresa; Xiberta, Juan Ignacio. *Máster en Ecoauditorías y Planificación Empresarial del Medio Ambiente: marco legal y administrativo*, Málaga, Instituto de Investigaciones Ecológicas, 1996.
- Watkins, Kevin. *Globalisation and liberalisation: Implications for Poverty, Distribution and Inequity*, Ginebra, UNCTAD, 1997.
- World Wildlife Fund. *Investing in Tomorrow's Forests*, Ginebra, WWF, 1998.

Entrevistas realizadas

- Ing. César Padovani, Departamento de Medio Ambiente Reybancorp, julio 2000.
- Sandra de Sarmiento, Coordinadora del Flower Label Program Ecuador, marzo 2001.

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica internacional autónoma. Se dedica a la enseñanza superior, la investigación y la prestación de servicios, especialmente para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos. La universidad es un centro académico destinado a fomentar el espíritu de integración dentro de la Comunidad Andina, y a promover las relaciones y la cooperación con otros países de América Latina y el mundo.

Los objetivos fundamentales de la institución son: coadyuvar al proceso de integración andina desde la perspectiva científica, académica y cultural; contribuir a la capacitación científica, técnica y profesional de recursos humanos en los países andinos; fomentar y difundir los valores culturales que expresen los ideales y las tradiciones nacionales y andina de los pueblos de la subregión; y, prestar servicios a las universidades, instituciones, gobiernos, unidades productivas y comunidad andina en general, a través de la transferencia de conocimientos científicos, tecnológicos y culturales.

La universidad fue creada por el Parlamento Andino en 1985. Es un organismo del Sistema Andino de Integración. Tiene su Sede Central en Sucre, Bolivia, sedes nacionales en Quito y Caracas, y oficinas en La Paz y Bogotá.

La Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en Ecuador en 1992. Ese año suscribió con el gobierno de la república el convenio de sede en que se reconoce su estatus de organismo académico internacional. También suscribió un convenio de cooperación con el Ministerio de Educación. En 1997, mediante ley, el Congreso incorporó plenamente a la universidad al sistema de educación superior del Ecuador, lo que fue ratificado por la constitución vigente desde 1998.

La Sede Ecuador realiza actividades, con alcance nacional y proyección internacional a la Comunidad Andina, América Latina y otros ámbitos del mundo, en el marco de áreas y programas de Letras, Estudios Culturales, Comunicación, Derecho, Relaciones Internacionales, Integración y Comercio, Estudios Latinoamericanos, Historia, Estudios sobre Democracia, Educación, Salud y Medicinas Tradicionales, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Gestión Pública, Dirección de Empresas, Economía y Finanzas, Estudios Interculturales e Indígenas.

Universidad Andina Simón Bolívar

Serie Magíster

- 1** Mónica Mancero Acosta, ECUADOR Y LA INTEGRACIÓN ANDINA, 1989-1995:
el rol del Estado en la integración entre países en desarrollo
- 2** Alicia Ortega, LA CIUDAD Y SUS BIBLIOTECAS:
el graffiti quiteño y la crónica costeña
- 3** Ximena Endara Osejo, MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y REFORMA JURÍDICA, ECUADOR 1992-1996
- 4** Carolina Ortiz Fernández, LA LETRA Y LOS CUERPOS SUBYUGADOS: heterogeneidad, colonialidad y subalternidad en cuatro novelas latinoamericanas
- 5** César Montaña Galarza, EL ECUADOR Y LOS PROBLEMAS DE LA DOBLE IMPOSICIÓN INTERNACIONAL
- 6** María Augusta Vintimilla, EL TIEMPO, LA MUERTE, LA MEMORIA: la poética de Efraín Jara Idrovo
- 7** Consuelo Bowen Manzur, LA PROPIEDAD INDUSTRIAL Y EL COMPONENTE INTANGIBLE DE LA BIODIVERSIDAD
- 8** Alexandra Astudillo Figueroa, NUEVAS APROXIMACIONES AL CUENTO ECUATORIANO DE LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS
- 9** Rolando Marín Ibáñez, LA «UNIÓN SUDAMERICANA»: alternativa de integración regional en el contexto de la globalización
- 10** María del Carmen Porras, APROXIMACIÓN A LA INTELLECTUALIDAD LATINOAMERICANA: el caso de Ecuador y Venezuela
- 11** Armando Muyulema Calle, LA QUEMA DE ÑUCANCHIC HUASI (1994): los rostros discursivos del conflicto social en Cañar
- 12** Soffa Paredes, TRAVESÍA DE LO *POPULAR* EN LA CRÍTICA LITERARIA ECUATORIANA
- 13** Isabel Cristina Bermúdez, IMÁGENES Y REPRESENTACIONES DE LA MUJER EN LA GOBERNACIÓN DE POPAYÁN
- 14** Pablo Núñez Endara, RELACIONES INTERNACIONALES DEL ECUADOR EN LA FUNDACIÓN DE LA REPÚBLICA

El dinámico crecimiento de los flujos comerciales, así como la preocupación por la protección de los recursos naturales han dado lugar al apareamiento de un fuerte debate sobre los efectos que provocan la producción y el comercio de un bien sobre los recursos naturales. Como una forma de compatibilizar las aspiraciones de protección ambiental y crecimiento comercial, los países aplican una serie de medidas que van desde regulaciones y normas ambientales hasta instrumentos de mercado, como impuestos, certificaciones y sellos ambientales. Si bien aún no se conoce con precisión la efectividad de tales medidas en la protección del medio natural, es evidente que las mismas están provocando cambios en los procesos de producción y comercialización.

En el caso del Ecuador, en tanto el sector privado busca ingresar a los exigentes mercados internacionales y cumplir con las condiciones ambientales exigidas, éste se ve obligado a adaptarse a las regulaciones ambientales internacionales, a incorporar tecnología ambientalmente limpia y a replantear sus condiciones de competitividad.

Este libro inicia con un análisis de las relaciones comerciales entre América Latina y los países industrializados: Estados Unidos y la Unión Europea. Posteriormente aborda los vínculos entre comercio internacional y protección ambiental, para finalmente analizar los efectos de las regulaciones ambientales en la producción y comercio de banano y flores del Ecuador y la respuesta del sector privado frente a estas medidas.



Gabriela Muñoz Vélez (Quito, 1975) realizó sus estudios universitarios en la Universidad San Francisco de Quito, en donde obtuvo su licenciatura en Comunicación Periodística y una subespecialización en Estudios Latinoamericanos. Posteriormente realizó sus estudios de maestría en Relaciones Económicas Internacionales, con mención en Comercio Exterior e Integración, en la Universidad Andina Simón Bolívar. Ha trabajado como consultora en temas de comercio internacional y protección ambiental, evaluación de sostenibilidad de las políticas de comercio exterior, certificación ambiental y análisis del sistema multilateral de comercio. Actualmente trabaja como consultora del Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental en el Programa de Comercio Internacional y Medio Ambiente.