
Proyecto UNCTAD/FIELD sobre Construcción de Capacidades para el Mejoramiento en la Gestión de Políticas y la Negociación en Temas Clave de Comercio y Ambiente

Proyecto INT/0T/2AQ

ORIENTACIÓN DE TRABAJO A FUTURO BAJO EL TEMA DE ACCESO A MERCADOS AGRÍCOLAS Y AMBIENTE

ENSAYO CONCEPTUAL

Max Valverde¹

JULIO, 2003

¹ Los comentarios pueden ser dirigidos a max@abogados.or.cr.

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCCIÓN	3
A. Cuestiones preliminares	3
Situación.....	3
B. ¿Qué son las medidas comerciales ambientales?	4
Medidas de especial relevancia para la producción agrícola	6
ESTÁNDARES de entes no gubernamentales	7
algunas tendencias en el comportamiento de las medidas comerciales ambientales	8
EFFECTOS de las medidas comerciales ambientales	12
C. SITUACIONES de triple beneficio	14
D. los bienes PREFERIBLES desde un punto de vista ambiental, en particular la agricultura orgánica.....	18
E. recomendaciones	21
F. LÍNEAS DE TRABAJO FUTURO: términos de referencia para la ELABORACIÓN de los estudios nacionales	24
Acceso a mercados.....	25
Acceso a mercados con particular referencia a agricultura orgánica y certificación.....	26
Situaciones de triple beneficio	27
REFERENCIAS	29

RESEÑA

Este ensayo busca orientar el trabajo a futuro en el área de acceso a mercados agrícolas. Se conceptúa brevemente qué son las medidas comerciales ambientales con referencia a las aplicables en el campo agrícola. Seguidamente, se pasa a analizar las implicaciones que estas disposiciones presentan para el acceso a mercado de productos provenientes de países en vías de desarrollo y se hace una reseña particular para el caso de la agricultura orgánica. Posteriormente se indican algunas recomendaciones concretas de trabajo a futuro producidas por expertos en el tema. A partir de todo lo anterior, se propone que los estudios nacionales avancen en el conocimiento de la problemática y sobre todo en la proposición de medidas específicas para mejorar la respuesta *ex ante* y *ex post* de los países de la región. En este sentido, se brindan los términos de referencia a los cuales deben guiar la elaboración de los estudios de caso nacionales.

INTRODUCCIÓN

A. CUESTIONES PRELIMINARES

1. El ensayo se ha basado primordialmente en consultas bibliográficas de recientes investigaciones elaboradas por UNCTAD² y de otros proyectos sobre el mismo tema³, así como en las recomendaciones de la Reunión de Expertos en Requisitos Ambientales y Comercio Internacional realizada en Ginebra del 2 al 4 de octubre del 2002, bajo los auspicios de UNCTAD.⁴ No es por lo tanto un documento completamente original en su contenido y se recomienda a los consultores el examen directo algunos de los textos listados al final. Su objetivo principal consiste en la ubicación y motivación de trabajo a futuro por realizarse en los estudios de caso, procurando un enfoque regional y concreto.

2. Se obtuvieron oportunos comentarios de UNCTAD y el Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, así como del Programa Nacional de Agricultura Orgánica de Costa Rica. Se agradecen los aportes. Como es usual, los errores u omisiones son de entera responsabilidad del autor.

SITUACIÓN

3. Este trabajo se enmarca dentro del mandato de la Declaración de Doha, en la cual los Ministros de Comercio Exterior encomendaron al Comité de Comercio y Medio Ambiente que prestara particular atención al “efecto de las medidas medioambientales en el acceso a los mercados, especialmente en relación con los países en desarrollo y en particular los menos adelantados, y aquellas situaciones en que la eliminación o reducción de las restricciones y distorsiones del comercio pueda beneficiar al comercio, al medio ambiente y al desarrollo.”⁵

4. Si observamos con mayor detenimiento nos daremos cuenta que para efectos analíticos existen dos problemas propuestos. En la primera parte del párrafo 32 i) se insta al estudio de estudio del efecto de los requisitos ambientales en el acceso a mercados. ¿Cuáles son estas medidas? Se trata de las medidas comerciales motivadas en objetivos ambientales que restringen el flujo transfronterizo de bienes y servicios, según veremos a continuación. En segundo término, los Ministros laman a estudiar las situaciones de “triple beneficio” (win-win-win), lo cual también estudiaremos en el aparte C.

² UNCTAD con el apoyo de IDRC-Canadá, *Proyecto Strengthening Developing Countries Capacities to Respond to Health, Sanitary and Environmental Requirements*, finalizado en el año 2002.

³ Por ejemplo, OECD, Trade Directorate, Environment Directorate, *The Development Dimension of Trade and Environment: overview of phase 1 and proposals for follow-up work*, November 2001; Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), *The Impact of Environmental Regulations on Production and Exports in the Food Processing, Garment and Pharmaceutical Industries in Selected ESCWA Member Countries*, 2001.

⁴ Ver Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Informe de la Reunión de Expertos sobre Requisitos Ambientales y Comercio Internacional*, celebrada en Ginebra del 2 al 4 de octubre del 2002, Doc. TD/B/COM.1/53, 8 de noviembre del 2002; UNCTAD Secretariat, *Environmental Requirements and International Trade, Background note for the Expert Meeting on Environmental Requirements and International Trade*, TD/B/COM.1/EM.19/2, 25 de Julio, 2002.

⁵ Ver Declaración de Doha, párrafo 32 i).

5. La labor del Comité debe incluir la identificación de cualquier necesidad de aclarar las normas pertinentes de la OMC y la presentación de un informe al quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial (Cancún, Setiembre del 2003) con recomendaciones de acción futura *-incluida la conveniencia de celebrar negociaciones-*. En último lugar, es adecuado recordar que si bien el mandato en cuestión no limita el estudio a bienes o servicios particulares, los países involucrados en este proyecto han decidido *enfocar su atención al examen de las medidas comerciales ambientales y las situaciones de triple beneficio en lo afectan o benefician las exportaciones de los bienes agrícolas de la región.*

B. ¿QUÉ SON LAS MEDIDAS COMERCIALES AMBIENTALES?

6. De acuerdo con una *definición estricta* podemos decir de forma general que una medida comercial ambiental consiste en una restricción al comercio internacional de bienes y servicios con el propósito principal de promover un objetivo ambiental.⁶ El objetivo ambiental es amplio y puede incluir esfuerzos por proteger la salud humana, vegetal o animal (incluyendo seguridad en alimentos y productos) o para conservar recursos naturales.

7. La Base de Datos sobre Medio Ambiente de la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha elaborado una lista de medidas comerciales ambientales divididas en dos categorías. En primer lugar, se enumeran las medidas con referencia explícita a objetivos ambientales.⁷ Dentro de este tipo de disposiciones tenemos normas tales como los reglamentos técnicos que requieran ciertos desempeños ambientales en los productos importados o los subsidios agrícolas de “Caja Verde” que pueden recibir los agricultores como parte de programas de conservación.

8. Desde una definición estricta podríamos decir que éstas son las “verdaderas” medidas comerciales ambientales al tener como objetivo principal el tema ambiental. Sin embargo, la misma base de datos contiene una segunda categoría que comprende las notificaciones que, aunque no están relacionadas fundamentalmente con el ambiente, contienen referencias a aspectos relacionados con él.⁸ Esto por cuanto las notificaciones pueden contener, y normalmente así es, objetivos u otros criterios más amplios. Según vemos, la clasificación se empieza a dificultar.

9. Una complicación adicional se da en el campo de las medidas sanitarias y fitosanitarias. En el 2001 se transmitieron 763 notificaciones en virtud del Acuerdo

⁶ Charnovitz, S., *A Taxonomy of environmental Trade Measures*, Georgetown International Environmental Law Review, No. 6, 1993, p. 3.

⁷ Se trata de las medidas amparadas en el artículo XX b) y g) del GATT de 1994, el artículo XIV b) del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), el párrafo 12 del Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura, el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), los artículos 2 y 5 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) y el párrafo 2 del artículo 27 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)

⁸ Ver Comité de Comercio y Medio Ambiente, *Base de Datos sobre Medio Ambiente 2001, Nota de la Secretaría*, WT/CTE/EDB/1, 31 de mayo de 2002, Párr. 3. Comité de Comercio y Ambiente, Párr. 4.

MSF.⁹ Como todas las medidas sanitarias y fitosanitarias se refieren a la seguridad y la protección de la salud de las personas y los animales y a la preservación de los vegetales, se podría caer en el error de establecer una relación directa entre las medidas adoptadas por tales aspectos y el ambiente. Sin embargo, algunas de ellas si se consideran como ambientales, pues corresponden a la protección del "territorio" o del medio ambiente salvaje o de los vegetales en general. Las medidas sanitarias y fitosanitarias son de especial atención para nuestros países, ya que la mayoría de ellos son agro exportadores.

10. Así las cosas, es difícil establecer una definición estricta de lo que son las medidas comerciales ambientales. Por lo tanto, se propone más bien utilizar una *definición amplia* que nos permita incluir tanto a aquellas restricciones comerciales cuyo objetivo primordial es ambiental, como aquellas otras en donde es sólo uno de los componentes. En este sentido, cuando hablemos de medidas comerciales ambientales nos estaremos refiriendo a *todas aquellas normativas que regulen y restrinjan el comercio transfronterizo se hayan y que se hayan adoptado a partir de alguna de las siguientes motivaciones: a) Protección del ambiente; b) Protección de la vida silvestre; c) protección de la salud animal, vegetal y/o humana, y la seguridad humana.*¹⁰

11. Ahora bien, las medidas a)-c) indicadas anteriormente pueden tomar figuras más específicas. De forma general, UNCTAD ha distinguido seis tipos de medidas no arancelarias. Con excepción de las primeras dos categoría -disposiciones para el control de precios y medidas monopólicas- las medidas comerciales ambientales pueden consistir en normas bajo la forma de:

- a) *Medidas financieras;*¹¹
- b) *Licencias y prohibiciones a la importación y a la exportación;*¹²

⁹ *Ibid*, Párr. 7.

¹⁰ Esta es la clasificación diseñada por UNCTAD. Ver en este sentido la base de datos UNCTAD-TRAINS Trade Analysis and Information System), www.unctad-trains.org o <http://r0.unctad.org/trains>. Esta misma clasificación fue utilizada por el Sistema de Información sobre Medidas no Arancelarias para el Mercado Común Centroamericano, puesto en marcha por la Secretaría del Sistema de Integración Económica Centroamericana. De hecho existen dos medidas comerciales ambientales adicionales: subsidios y condicionalidades. Los subsidios son liberalidades otorgados por un estado a productores o exportadores domésticos. Se trataría, por ejemplo, de un subsidio para compensar gastos extraordinarios o pérdida de ingresos para cubrir los costos de las nuevas regulaciones ambientales, promover la conservación o promover nuevas tecnologías. Técnicamente no son medidas comerciales con efectos internacionales, sino domésticas. Sin embargo, como pueden tener efectos de distorsión en el comercio internacional son estudiadas por el sistema comercial internacional. Por otra parte, una condicionalidad ambiental es la extensión o el mantenimiento del tratamiento preferencial a un país menos desarrollado el cual implementa ciertas políticas ambientales. El tratamiento preferencial es permitido por el GATT, siempre y cuando no sea recíproco. En este sentido ver en general GATT, *Differential and More Favorable Treatment*, Doc. L/4903 (28 de noviembre de 1979). Tomando en consideración que los subsidios no afectan directamente a nuestros en frontera y las condicionalidades ambientales son casi inexistentes, podemos por el momento dejarla a una lado en la discusión

¹¹ Por ejemplo depósitos retornables para autorizar producto sensitivos.

¹² En el primer caso tendríamos instrumentos tales como las licencias de importación otorgadas de acuerdo previo el desembarco a la luz de con convenios internacionales tales como el Convenio de Basilea sobre Desechos Peligrosos y Tóxicos, el Protocolo de Montreal sobre las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). O también se podría estar en presencia de prohibiciones tales como la importación de

- c) *Restricciones cuantitativas*;¹³
- d) *Reglamentos técnicos (acatamiento obligatorio) y normas (acatamiento voluntario) de producto y de proceso*.¹⁴

MEDIDAS DE ESPECIAL RELEVANCIA PARA LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

12. Del conjunto de medidas comerciales ambientales descritas anteriormente, los reglamentos técnicos, las normas públicas de acatamiento voluntario y las normas privadas constituyen el reto principal en materia de restricciones a las exportaciones agrícolas. En relación con los dos primeros, existe gran cantidad de estipulaciones que generalmente toman la forma de medidas sanitarias o fitosanitarias, tales como aquellas que prescriben límites a ciertos contenidos o residuos (Ej. Presencia de metales pesados), prohíben sustancias (Ej. agroquímicos), o bien toman la forma de obstáculos técnicos al comercio, como las disposiciones que determinan procedimientos aduaneros especiales,¹⁵ estipulan requisitos para el embalaje,¹⁶ tarimas,¹⁷ el mercadeo, ordenan etiquetados particulares¹⁸ (por ejemplo el etiquetado orgánico o el etiquetado especial para productos transgénicos aprobado en la Unión Europea y Australia, entre otros países), ordenan exámenes, inspecciones y cuarentenas, en fin, dictaminan una serie de requisitos que deben ser verificados en frontera.

vehículos usados antiguos, o la restricción a la exportación de minerales para garantizar su conservación y utilización adecuada en el país de origen.

¹³ Por ejemplo limitaciones a las exportaciones e importaciones de productos considerados un riesgo para el ambiente y también para la conservación de recursos naturales agotables.

¹⁴ establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción (que se reflejen en el producto final) con ellas relacionados. También pueden incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas.

¹⁵ Según la nueva Ley de Bioterrorismo de los Estados Unidos, las instalaciones alimenticias nacionales y extranjeras que fabrican, procesan, envasan, distribuyen, reciben o almacenan alimentos para el consumo humano o animal deben registrarse ante la Food and Drug Agency (FDA). A partir del 12 de diciembre del 2003 la FDA deberá recibir notificación previa de todas y cada una de las partidas alimentarias que entren con no menos de ocho horas de anticipación y no más de cinco días antes del envío. Según Helmuth Dorsan, Gerente de Seaboard –empresa naviera- “hemos tenido que dejar algunos contenedores en puerto porque el exportador no entrega los datos a tiempo. Si llevamos el contenedor sin la información se pone en riesgo el ingreso de toda la mercancía del barco.” Ver www.fda.gov/oc/bioterrorism/bioact.html y Semanario El Financiero No. 42, 10-16 de marzo del 2003, Costa Rica. La finalidad manifiesta de esta legislación es intensificar el control sobre las toxinas y los agentes físicos, químicos y biológicos peligrosos para los consumidores de Estados Unidos.

¹⁶ Las nuevas tendencias internacionales sobre análisis de vida del producto tienden a considerar el producto y el empaque como una sola unidad, por la cual el productos/importador tiene que hacerse responsable inclusive luego del desuso por parte del consumidor.

¹⁷ El Organismo de aplicación de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria adoptó nueva normativa vigente a partir del 31 de mayo del 2003 según la cual las tarimas de madera utilizadas en las exportaciones agrícolas deben llevar una certificación que indique se encuentran libres de plagas y enfermedades. Es muy caro sustituir las tarimas por otros materiales, como el plástico. También la FDA empezará a obligar a los importadores de plantas a darle un tratamiento químico especial a las plataformas para exportar hehechos.

¹⁸ En el caso del etiquetado, hablamos más bien de obstáculos técnicos al comercio.

13. Es muy importante acotar que al lado de los reglamentos técnicos y las normas de fondo, también existe toda una serie de procedimientos para evaluar la conformidad de un producto o proceso con una norma o reglamento. Estos procedimientos de control, inspección y aprobación comprenden, entre otros, los procedimientos de muestreo, prueba y certificación. La evaluación de la conformidad es otra fuente de complicaciones pues la aplicación de técnicas de evaluación diversas en el país de origen y en el importador puede arrojar resultados contradictorios. Por otra parte, en general las normas que debe seguir los países para elaborar sus procedimientos para la evaluación de la conformidad están sujetas a requerimientos más generales y laxos en el Acuerdo OTC y SPS.¹⁹ Por lo tanto, podría existir menor seguridad jurídica.²⁰ Por ejemplo, si el protocolo para la toma de muestras no indica el número de tomas necesarias para asegurar niveles de objetividad y protección, entonces el importador deberá estarse a lo dispuesto por el inspector de turno, cuyo criterio puede variar.

ESTÁNDARES DE ENTES NO GUBERNAMENTALES

14. Finalmente, es conveniente observar cuidadosamente el desarrollo de normas exigidas por los importadores o comercializadores privados en los países meta. En principio la OMC no tendría competencia en estos casos pues se trata de normas privadas. El más reciente ejemplo de esto es la llamada norma EUREP-GAP. EUREP-GAP es un conjunto de normas establecidas por técnicos del Euro Retailer Produce Working Group (EUREP).²¹ Las normas consisten básicamente en una serie de Buenas Prácticas de Manufactura (GAP, por sus siglas en inglés) que abarcan procedimientos para la inocuidad de alimentos, reducción en el uso de agroquímicos, conservación del ambiente y minimización del impacto ambiental, responsabilidad social y seguridad de sus colaboradores, así como el cumplimiento de las leyes nacionales e *internacionales*.²² A partir del primero de enero del 2004, los exportadores que deseen colocar su mercadería en Europa deben tener las GAP cumplimentadas y certificadas por un organismo registrado y aprobado por EUREP.²³ Esta certificación se otorga siempre y cuando la empresa cumpla con el 100% de los criterios mayores y el 95% de los criterios menores de certificación. Como vemos, no es un sistema laxo.

¹⁹ Por ejemplo, mientras que en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos existe un Código de Conducta detallado para la elaboración de regulaciones técnicas y normas, para los procedimientos de evaluación de la conformidad hay solamente una serie de lineamientos de principio. En cierto sentido debe ser así, ya que los procedimientos varían en función de la materia específica a la que se aplique; sin embargo, debería buscarse una mayor especificidad en las reglas para lograr mayor certeza en los procedimientos.

²⁰ OECD, Joint Working Party of Trade and Environment, *Addressing Market Access concerns of Developing Countries arising from environmental requirements: lessons from national experiences*, COM/ENV/TD/2003(33), May 30, 2003, párrafo 15.

²¹ Este grupo representa las principales cadenas de supermercados europeos. Empezaron a trabajar en la norma en 1997 y se presentó oficialmente en el año 2000.

²² En cuanto al cumplimiento de normativa internacional, por ejemplo un productor de la región debe probar que no utiliza agroquímicos prohibidos en la Unión Europea, aunque estén permitidos en su país. Por lo tanto, se presupone el conocimiento de las normas en el país de exportación.

²³ En realidad las normas EUREPGAP no prescriben un término inicial. Sin embargo, se ha indicado que muchos de los importadores empezarán a exigir el cumplimiento con la normativa a partir de esta fecha. En este sentido ver: http://www.eurep.org/sites/q_and_a_general_questions.htm

15. La motivación que dio origen al EUREP-GAP es múltiple. Por un lado, no podemos obviar la aspiración de un comercio mundial que apoye también al ambiente y el desarrollo. El exigir buenas prácticas agrícolas en este sentido constituye un paso en esa dirección. También existe la preocupación de asegurar mayores niveles de inocuidad en los alimentos. Sin embargo, tampoco podemos dejar de lado un aspecto de competitividad: bajo la Política Agrícola Común de la Unión Europea el otorgamiento de subsidios a los agricultores europeos depende del cumplimiento de ciertas condicionalidades ambientales.²⁴ Este cumplimiento implica aumentos en los costos de producción. Por lo tanto, no es de extrañar que hayan existido presiones para que los comercializadores europeos que compran tanto a nacionales como extranjeros— Ej. Los supermercados —exigieran también a los proveedores extranjeros mayores estándares como una forma de preservar la competitividad relativa.

16. Los posibles efectos de la norma EUREP-GAP son iguales o más de ominosos que un reglamento técnico emitido por un Estado. ¿Por qué? Por no existe un mecanismo formal de notificación, tampoco hay un procedimiento para impugnar partes de la norma que se consideren desproporcionadas. Además, una parte importante de la regulación tiene que ver con métodos y procesos de producción sin relación con las características intrínsecas de los productos. Por supuesto, como es una norma privada, ningún productor de nuestra región está obligado a cumplir. Ahora bien, en caso de inobservancia, ¿encontrará compradores para su producción? Muy probablemente no. En otras palabras, es una norma privada con iguales efectos que una norma pública. Por último, no podemos descartar la posibilidad de que estas normas privadas eventualmente devengan en normas o reglamentos técnicos.²⁵

ALGUNAS TENDENCIAS EN EL COMPORTAMIENTO DE LAS MEDIDAS COMERCIALES AMBIENTALES

17. Existen algunas características que marcan el desarrollo de esta materia. En primer lugar, tenemos la *proliferación* de normas y reglamentos técnicos. Veamos un ejemplo: de acuerdo con la Base de Datos Ambientales de la OMC²⁶, las notificaciones relacionadas con ambiente han pasado de 7.8% del total en 1990 a 15.2% en el 2000 y

²⁴ Brouwer, Floor y Huib, Silv is, *Eco-conditionality in EU agriculture: protecting the environment or protecting trade?*, en *Negotiating the Future of Agriculture Policies*, S. Bilal y P. Pezaros Eds. , 2000, p. 183.

²⁵ Por ejemplo, las normas de producción y certificación generadas por ONGs alemanas para “asegurar los derechos fundamentales de las mujeres y la protección ambiental” en la producción de flores en países como Colombia eventualmente constituyeron el punto de partida para el desarrollo de criterios ambientales de sellos verdes estatales como el Milieukeur holandés. En este sentido ver OECD Trade Directorate, Environment Directorate, Joint Working Party on Trade and Environment, *Development Dimension of Trade and Environment, Case Studies –: Eco-labels for cut Flowers*, COM/TD/ENV/(2001)95/PART1, 2001, págs 9-10.

²⁶ Esta base de datos fue constituida en 1998 bajo la égida del Comité de Comercio y Ambiente y es publicada bianualmente. La Secretaría del Comité compila todas las notificaciones ambientales que hacen los miembros al tenor de acuerdos tales como el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

11.1% en el 2001 (ver Cuadro 1).²⁷ La mayor cantidad de normativas proviene de los países desarrollados.

Cuadro 1. Notificaciones en virtud del Acuerdo OTC

Año	Número de notificaciones OTC relacionadas con el ambiente	Número total de notificaciones OTC	Porcentaje de notificaciones relacionadas con el ambiente
1980-1990	211	2.687	7,8
1991-2000	610	5.322	11,5
1980-2000	821	8.009	10,2
1991	35	358	9,7
1992	36	394	9,1
1993	42	487	8,6
1994	35	508	6,9
1995	41	365	10,6
1996	53	460	11,5
1997	89	794	11,2
1998	98	648	15,1
1999	84	669	12,5
2000	97	639	15,2
2001	67	601	11,1

Fuente: Base de Datos sobre Medio Ambiente de la OMC.

18. Por supuesto, esta base de datos no toma nota de todos los obstáculos preexistentes a la OMC, muchos de los cuales siguen haciéndose sentir. Además de la cantidad de normas, tenemos reglamentaciones diferentes *en cada país*. No es raro encontrar compañías que tienen que elaborar tantas etiquetas con contenidos diferentes como mercados de exportación tengan. Aún más, esta proliferación abarca un número *cada vez mayor de sectores productivos*. Algunos estudios han calculado que el 75% de todos los productos definidos a un nivel de seis dígitos (Sistema Armonizado) es blanco de regulaciones ambientales en al menos un país importador.²⁸ Dentro de todos estos productos, hay algunos muy sensibles pues son restringidos de alguna forma en al menos la cuarta parte de los países miembros de la OMC. Podemos hablar entonces de *crestas no arancelarias ambientales*.²⁹ En tal categoría tenemos la producción cárnica y agrícola, incluyendo flores y bulbos, pero también al sector de la manufactura en

²⁷ Comité de Comercio y Ambiente, *Base de Datos sobre Medio Ambiente* para 2001, WT/CTE/EDB/1, 31 de mayo de 2002, p. 3.

²⁸ Fontagné, Lionel *et al*, *A First Assessment of Environment-Related Trade Barriers*, Centre d'Études Prospectives et d'Information Internationales, Oct. 2001, p. 13.

²⁹ Podemos hablar de una cresta arancelaria cuando exceden el 85% del valor del producto. Generalmente se trata de productos sensibles para las economías nacionales ya sea porque representa una parte importante de la producción agrícola o porque se han consolidado fuertes grupos económicos que presionan al poder político local para lograr una protección mayor y así librarse de la competencia. Haciendo una analogía un poco libre, podemos decir también que algunos productos de exportación están también sujetos a más y mayores medidas no arancelarias, en otras palabras, a picos no arancelarios ambientales. Esto puede suceder por las mismas razones que las apuntadas anteriormente, o simplemente por ser productos más riesgosos para la salud o el ambiente, sobre todo en el caso de productos frescos.

categorías como electrónicos y automóviles.³⁰ En el caso Centroamericano, la carne, el atún enlatado, los lácteos, el azúcar, el maní, el tabaco, el algodón, las frutas comestibles y las semillas enfrentan crestas no arancelarias ambientales (Ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Barreras de acceso a productos agrícolas de CA en los Estados Unidos

País	PB (1)	%PB (2)	EICC (3)	AE (4)	RNA (5)	SE (6)
Costa Rica	100	74	54	19	24	47
El Salvador	76	66	40	17	21	37
Guatemala	128	71	57	25	26	66
Honduras	46	61	20	3	6	25
Nicaragua	65	79	31	12	10	48

(1) Total de productos con barreras comerciales; (2) % con barrera con respecto a las exportaciones totales; (3) Excluidos de la Iniciativa de la Cuenta del Caribe; (4) Pagan aranceles específicos; (5) Con restricciones no arancelarias; (6) Afectados por subsidios a la exportación.

Fuente: Banco Mundial, 2003

19. En medio de este desarrollo casi exponencial, los países en vías de desarrollo son *receptores* de estándares. En el plano nacional, es obvio que los países tienen una potestad reglamentaria. Sin embargo, pocos países en vías de desarrollo cuentan con servicios de alerta temprana que les permitan incidir de alguna forma en el proceso de generación normativa de los mercados meta, o al menos prepararse con la suficiente anticipación. Al nivel de foros internacionales de estandarización, tales como la Comisión Codex Alimentarius, la participación no es constante ni cubre todos los organismos con poder de normalización.

20. Relacionado con lo anterior, en numerosas ocasiones las reglamentaciones *no se basan en normas internacionalmente reconocidas* ya sea porque no existen para el artículo en cuestión o porque se quiere asumir un nivel de protección mayor. La atención se desplaza entonces de los foros internacionales para concentrarse en los mercados importadores particulares. Esto provoca cambios en la producción de forma tal que se tienen que generar diferentes productos dependiendo de los mercados meta o simplemente se pasa a depender de pocos compradores.³¹

³⁰ *Ibid*, p. 14.

³¹ OECD, Joint Working Party of Trade and Environment, *Addressing Market Access concerns of Developing Countries arising from environmental requirements: lessons from national experiences*, COM/ENV/TD/2003(33), May 30, 2003, párrafo 8.

21. Los países desarrollados dejan de lado las amplias diferencias que existen en las condiciones climáticas, biológicas e institucionales de los países en desarrollo, pues se genera *reglamentaciones únicas* tipo “one size fits all” para todos los proveedores.³²
22. En algunos casos las medidas son una *forma de protección* para la industria doméstica.³³
23. Finalmente, se observa un *aumento en la severidad* de los límites y umbrales, en la complejidad técnica y en el ámbito de aplicación. En este último punto, mientras que antes la obligación del productor terminaba con el consumo del bien, ahora se habla de una responsabilidad “de la cuna a la tumba”, lo cual ha tomado la forma de obligaciones de reciclaje y de recuperación de empaques.³⁴ En conexión con mayores niveles de protección, se ha identificado un movimiento que procura enfatizar la *eliminación* del riesgo (tolerancia cero) en lugar del *manejo* del riesgo.³⁵ Para muchos exportadores de

³² Por ejemplo, el dispositivo excluidor de tortugas (DET) que los Estados Unidos exigieron a Costa Rica estaba diseñado para las costas del Golfo de México, donde se encuentra la principal flota camaronera del país del norte. A diferencia de esas costas, el lecho marino continental costarricense se caracteriza por la presencia de una gran cantidad de material orgánico acarreado por ríos muy caudalosos y de pendiente elevada. Esto resultó en que el DET se bloqueara constantemente con residuos del lecho. El resultado: una pérdida del 70% de la captura camaronera, mayores costos de combustible pues los barcos tenían que acarrear grandes cantidades de basura y el bloqueo del TED impidiendo el escape de las tortugas. En este sentido ver: Valverde, Max. *Sanitary and Environmental Barriers to Trade in Costa Rican Fisheries*, Estudio de Caso bajo el Proyecto “Es tándares” de UNCTAD/IDRC, 2001, Párraf. 41.

³³ Se ha identificado que existe *escalonamiento no arancelario ambiental* para la pulpa de mango y ciertos productos hortícolas de India y Pakistán importados cuando los precios internos en los países desarrollados importadores son bajos. De esta forma, se trata de prevenir una baja aún mayor de los precios internos y para esto se intensifica la severidad de controles fitosanitarios que redundan en una mayor cantidad de producto rechazado. En este sentido ver *Iha, Veena. Strengthening Developing Countries’ Capacities to Respond to Health, Sanitary and Environmental Requirements, A Scoping Paper for Selected Developing Countries*, Paper No. 1, May 2002, Párr. 26.

³⁴ Ver UNCTAD Secretariat, *Environmental Requirements and International Trade, Background note for the Expert Meeting on Environmental Requirements and International Trade*, TD/B/COM.1/EM.19/2, 25 de Julio, 2002., párrafo 15.

³⁵ En general, según el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias los países deben procurar que este tipo de reglas se basen en una evaluación de los riesgos existentes para la vida y la salud de las personas y de los animales o para la preservación de los vegetales. Al evaluar los riesgos, los Miembros deben tener en cuenta, entre otros, elementos tales como testimonios científicos existentes, el posible perjuicio por pérdida de producción o de ventas en caso de entrada, radicación o propagación de una plaga o enfermedad y la relación costo-eficacia de otros posibles métodos para limitar los riesgos. Todo esto debe llevar a un nivel de protección adecuado en donde se minimice razonablemente las posibilidades del acaecimiento de perjuicio indeseados. Por ejemplo, en el caso de la exportación pesquera se supone que con una gestión adecuada a partir de un plan HACCP elimina en extremo la posibilidad del surgimiento de histamina – sustancia que produce choques alérgicas a consumidores sensibles-. Sin embargo, impulsados por crisis como “la vaca loca”, varios países desarrollados están llegando a un nivel de tolerancia casi de cero en donde se pretende la eliminación completa del riesgo, en lugar de una gestión adecuada del mismo. Veamos un ejemplo. Un modelo econométrico arrojó que la implementación de la nueva directiva europea sobre aflotoxinas reducirá el riesgo para la salud a 1.4 muertes por mil millones. Sin embargo, se calcula que esta directiva causará pérdidas a los países africanos exportadores de cereales, frutas secas y nueces por \$670 millones de dólares al reducir las exportaciones en un 64%, en comparación con la situación que se presentaría al utilizar el estándar internacional. Ver Otsuki Tsunehiro et al, *Saving two in a billion: A case study to quantify the trade effect of European food safety standards on African exports*. Development Research Group, The World Bank.

países en vías de desarrollo, a menudo existe falta de evidencia científica que justifique la imposición de umbrales y límites cada vez mayores.³⁶

EFECTOS DE LAS MEDIDAS COMERCIALES AMBIENTALES

24. *Competitividad:* El impacto de las regulaciones ambientales en las exportaciones de los países en vías de desarrollo depende de las vicisitudes de cada situación particular y por lo tanto es fácil caer en falsas generalizaciones tales como afirmar o negar el impacto en los costos y eventualmente en la competitividad. A pesar de esta precisión, es posible decir que las medidas tendrán impactos menores en la producción cuando ellas: (i) conlleven pequeños cambios en los costos; (ii) afecten insumos que forman un porcentaje menor de producto final; (iii) afecten sectores con capacidad de suministro limitada; (iv) afecten sectores con poca elasticidad de la demanda. En los casos inversos, el impacto será más negativo.³⁷ A partir de las variables anteriores los efectos podrán darse al nivel de país como un todo, en el ámbito de industrias específicas dentro de una nación, así como el en corto o largo plazo.

25. Para algunos el cumplimiento estricto de los diferentes requerimientos ambientales traerá un reconocimiento del mercado en países desarrollados que podría tomar la forma de “premiums” o sobrepuestos. Pese a este presupuesto, tales casos parecen ser la excepción y a menudo este tipo de ganancias se queda en las manos de los intermediarios y escasamente en las manos del productor.³⁸ No obstante, es conveniente tomar en cuenta que pueden existir otras ventajas, como por ejemplo lograr mantener una presencia en el mercado.

26. *Desarrollo:* El ajuste no solamente implica costos, sino también oportunidades. Aunque los costos pueden parecer muy altos partiendo de un análisis estático, un análisis dinámico puede arrojar resultados muy diferentes ya que la introducción de

³⁶ Veamos un ejemplo. El formaldehído es un gas utilizado en la manufactura de resinas sintéticas, adhesivos y tintes que posteriormente alimentan los procesos textiles en varios países en desarrollo. Varias naciones desarrolladas han generado legislación limitando el contenido de esta sustancia en la ropa, pues se ha detectado que produce irritación y reacciones alérgicas si se sobre pasan ciertos umbrales. En ausencia de un estándar internacional, los límites varían muchísimo, pero algunos países tales como Japón presentan niveles muy bajos: 75 p.p.m. en ropa para adultos y 15 p-p-m en vestimenta de bebés. Cualquier vestimenta que sobre pase este nivel es rechazada. Sin embargo, estudios realizados en Holanda permitieron descubrir que cuando un producto contienen no más de 120 p.p.m., los residuos casi desaparecen por completo luego de la primera lavada. En otras palabras, en lugar de prohibir el ingreso se debería solicitar un etiquetado apropiado que indique: “lávese con abundante agua antes del primer uso”. Por lo tanto, el límite impuesto podría no estar justificado si se toman otras medidas como la mencionada. Ver OECD Trade Directorate, Environment Directorate, Joint Working Party on Trade and Environment, Development Dimension of Trade and Environment, *Case Studies – Part 2: Limits on Formaldehyde in Textiles*, págs. 6-7.

³⁷ Si bien este estudio se concentra en los efectos económicos de regulaciones ambientales nacionales en las exportaciones, al menos dos de los casos estudiados – la eliminación de cadmio y ácido fosfórico en la manufactura de fertilizantes en Jordania y la eliminación de ciertos tintes en la producción de textiles de Siria – obedecen a la necesidad de ajustarse a nuevos estándares en los países de exportación. Por lo tanto, las conclusiones generales de estudio puede extrapolarse aquí.

³⁸ Jha, Veena, *Op. Cit.*, Párr. 28.

tecnologías innovadoras puede provocar un uso más eficiente de los recursos³⁹ y mayores oportunidades en los mercados meta al tener menos rechazos. Por supuesto, hay que tener claro que el ajuste implica requerimientos de capital, de transferencia de tecnología, construcción de capacidades humanas y físicas (laboratorios, edificaciones, etc.).

27. “*Apaga incendios*” o *alerta temprana*: También es conveniente tomar en cuenta que los efectos cambian cuando sorprenden al sector en cuestión, a diferencia de aquellos casos en que ha existido un conocimiento previo de la normativa. En el primer supuesto se dan súbitas variables que pueden inclusive implicar la pérdida temporal o permanente de mercados.⁴⁰ Algunos estudios observan que cuando existen empresas transnacionales con sedes en los países desarrollados y en vías de desarrollo, la información tiende a fluir de mejor manera desde los centros de estandarización hacia los centros de producción. Sin embargo, la información no circula con la misma celeridad y oportunidad cuando la estructura productiva está constituida por pequeñas y medianas empresas (PYMES) sin conexiones directas con la metrópoli.⁴¹

28. Ahora bien, aún cuando exista conocimiento previo de la norma se dan varios problemas genéricos, por ejemplo:⁴²

- El exportador experimenta dificultades para comprender detalles importantes de la medida de fondo o en las normas de la evaluación de la conformidad. Esto tiene que ver con la calidad de la información, pero también con la complejidad técnica y los costos de traducción a los idiomas nacionales. Además, en el caso de la evaluación

³⁹ Philippine Recyclers Inc, una compañía recicladora de baterías invirtió unos \$80.000 en tres años en su proceso de certificación ISO 14000. Esta inversión trajo una reducción del 17% en consumo de combustibles, 17% en consumo eléctrico, 19% en los costos de manejo ambiental y 19% en la generación de desechos. Ver Irving C. Guerrero, *Environmental Management Systems and their posible role in assuring environmentally sound management of recoverable materials/resources*, presentación realizada para el Primer taller de UNCTAD en la Construcción de Capacidades Nacionales Países de Industrialización Rápida, Bangkok, 20-22 Set. 2001, citado por UNCTAD Secretariat, *Environmental Requirements and International Trade, Background note for the Expert Meeting on Environmental Requirements and International Trade*, TD/B/COM.1/EM.19/2, 25 de Julio, 2002.

⁴⁰ Por muchos años la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) fomentó en Guatemala la producción de exportaciones no tradicionales, incluyendo un tipo particular los guisantes. Sin embargo, no hubo una adecuada coordinación entre la USAID y la Agencia de Protección Ambiental de ese mismo país, particularmente en relación con los plaguicidas y sus residuos permitidos en las importaciones. De esta forma, entre 1990 y 1994 las exportaciones guatemaltecas sufrieron 3081 detenciones por residuos de plaguicidas, particularmente uno que no estaba registrado en Estados Unidos para esta cosecha y por lo tanto no se había establecido un límite. Se calcula que las pérdidas por detenciones se elevaron a US\$17.7 millones. Esto generó una crisis para muchos pequeños productores que culminó en varios programas de asistencia USAID-Gobierno de Guatemala para resolver el problema. Claro está, después de muchas complicaciones que pudieron haberse evitado con una adecuada coordinación y previsión.

⁴¹ CBI – CREM: Dutch Centre for the Promotion of Imports from Developing Countries, and the Consultancy Research for Environmental Management *Ethical issues in the EU: Opportunities and Threats for Exports from the Philippines*, results of an identification mission, Amsterdam, 2000.

⁴² OECD, *Op. Cit.*, p. 6.

de la conformidad a menudo los exportadores son evaluados por inspectores extranjeros que varían sus criterios año con año;⁴³

- El país o el exportador no cuentan con los recursos para aplicar la regla, pues se requieren inversiones tales como laboratorios, sistemas de monitoreo y personal calificado;
- Cuando se necesitan cambios en procesos de producción, a veces no es suficiente la importación de tecnología foránea, pues se necesita un período de estudio y experimentación para adaptar esa tecnología a las condiciones locales.⁴⁴ Esto es especialmente aplicable en el caso de los productos biológicos.

C. SITUACIONES DE TRIPLE BENEFICIO⁴⁵

29. Cuando hablamos de situaciones de triple beneficio en el contexto de la liberalización comercial, nos referimos a aquellos casos en que la remoción de obstáculos y trabas genera escenarios beneficiosos tanto para el *comercio* (por ejemplo aumento en volúmenes o disminuyendo los precios al consumidor), el *ambiente* (es decir, se da un crecimiento económico que respeta los estándares ambientales y no degrada – o aún más-coadyuva en la regeneración de los recursos naturales) y el *desarrollo* (Ej. el aumento en el ingreso per cápita). Se trata básicamente de escenarios en todos los sectores ganan (por eso en inglés se le “win-win-win situations”) y ninguna se sacrifica en aras del otro.

30. Es bien sabido que el tema de las situaciones de triple beneficio se incluyó en la Declaración de Doha a insistencia de los países en vías de desarrollo que pretendían evidenciar cómo los subsidios agrícolas de los países desarrollados, y en particular de la Unión Europea, generaban un impacto ambiental dentro y fuera de sus fronteras. Es claro que la degradación ambiental como resultado de la actividad agrícola es acentuada por subsidios distorsionantes a la pesca o la agricultura.⁴⁶ En estos dos casos, las distorsiones de los precios pueden enmascarar la abundancia de recursos ambientales infrautilizados,

⁴³ Este problema se presente en las plantas procesadoras de pescado costarricense, en donde ciertos criterios aparentemente técnicos varían año tras año dependiendo del inspector enviado por los Estados Unidos para evaluar el cumplimiento del plan HACCP de la planta en cuestión. En este sentido ver Valverde, Max. *Sanitary and Environmental Barriers to Trade in Costa Rican Fisheries*, Estudio de Caso bajo el Proyecto “Estándares” de UNCTAD/IDRC, 2001, Párrafs. 77-83.

⁴⁴ Por ejemplo, el dispositivo excluidor de tortugas (DET) que los Estados Unidos exigieron a Costa Rica estaba diseñado para las costas del Golfo de México, donde se encuentra la principal flota camaronera del país del norte. A diferencia de esas costas, el lecho marino continental costarricense se caracteriza por la presencia de una gran cantidad de material orgánico acarreado por ríos muy caudalosos y de pendiente elevada. Esto resultó en que el DET se bloqueara constantemente con residuos del lecho. El resultado: una pérdida del 70% de la captura camaronera, mayores costos de combustible pues los barcos tenían que acarrear grandes cantidades de basura y el bloqueo del TED impidiendo el escape de las tortugas. En este sentido ver: Valverde, Max. *Op. Cit.*, Párr. 41.

⁴⁵ Para la confección de este documento he utilizado extractos del documento Organización Mundial de Comercio, Comité de Comercio y Medio Ambiente, *Beneficios resultantes para el medio ambiente de la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio*, Nota de la Secretaría, WT/CTE/W/67, 7 de noviembre de 1997, Págs. 1-18.

⁴⁶ Nordström, H and Vaughan, S. *Trade and Environment*, www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/environment-pdf.

contribuir a un agotamiento excesivo de los recursos no renovables, generar nuevos problemas ambientales y fomentar la utilización excesiva de insumos perjudiciales para el ambiente del país otorgante.⁴⁷ Además, presionan el precio a la baja y limitan el ingreso de los países en desarrollo que pueden dedicar menos recursos a la puesta en vigor de sus propios programas ambientales. Por lo tanto, una disminución de los subsidios distorsionantes generarán escenarios ganadores tanto para el comercio, el ambiente y el desarrollo en general a través del comercio.

31. Ahora bien, la relación entre comercio, ambiente y desarrollo va mucho más allá de tema de los subsidios distorsionantes y por lo tanto las situaciones de triple beneficio podrían reflejar algo más que la lucha contra los subsidios distorsionantes. Se llama entonces a la búsqueda de fórmulas que afecten los niveles y estructuras de producción y consumos en la dirección de la sostenibilidad. Sin embargo, la generación de este tipo de hipótesis no ha avanzado hacia terrenos más concretos ni en las discusiones bajo el Comité de Comercio y Ambiente ni en el Comité de Negociaciones Agrícolas⁴⁸ y hay una especie de nebulosa en la temática. Es absolutamente lógico, pues las relaciones entre el comercio y ambiente ya son de por sí muy complejas y no susceptibles de ser enmarcadas bajo fórmulas generales. Adjuntamente, la interconexión entre comercio, agricultura y ambiente es todavía más complicada aún pues aumentamos las variables en juego que producen efectos beneficios y también perjudiciales (ver Cuadro 3).

32. En relación con lo anterior, la posición tradicional⁴⁹ ha señalado que los efectos causados por la liberalización en el crecimiento de los ingresos de los países en desarrollo pueden ser beneficiosos para el ambiente. Lo anterior se deriva del hecho de que la demanda de políticas para reducir la contaminación se correlaciona positivamente en función del nivel de renta per capita (al menos cuando se supera un determinado umbral), por lo que el costo social de cumplimiento de las mismas disminuye a medida que aumentan los ingresos y la mayor apertura de las fronteras permite la adopción de tecnologías de producción, productos de consumo e insumos menos nocivos para el medio ambiente.

33. Esto es conteste con diversos estudios según los cuales la relación entre crecimiento económico y el ambiente tiende a ser benéfica a largo plazo. En otras palabras, el crecimiento económico inicial provoca impactos ambientales en el corto plazo. Sin embargo, a medida que las economías se desarrollan y los ingresos aumentan,

⁴⁷ Ver Cees van Beers, J y van der Bergh, C., *Perseverance of perverse subsidies and their impact on trade and environment*, Ecological Economics 36 (2001), págs. 475-486, disponible en www.elsevier.com/locate/ecolecon.

⁴⁸ Ver en general Agriculture Committee, Special Session, Negotiations on Agriculture: *First draft of modalities for the further commitments*, TN/AG/W/1/Rev.1, 18 March 2003. En este documento no se hace referencia específica a este tema, aunque por tratarse de un proceso de liberalización amplio podría decirse que toda la reforma es en sí una situación de triple beneficio (teniendo en cuenta las precisiones hechas anteriormente).

⁴⁹K. Anderson y A. Strutt (1994), *On Measuring the Environmental Impacts of Agricultural Trade Liberalization*, Seminar Paper 94-06, Centre for International Economic Studies, Adelaide: University of Adelaide.

los indicadores que miden la contaminación empiezan a ceder poco a poco, llegando a un punto en el cual más bien un ingreso mayor puede traducirse en mejoras ambientales.

34. El fundamento de esta posición es el hallazgo de una relación de U invertida entre el ingreso y las emisiones o concentraciones de diversos contaminantes, llamada curva de Kuznets ambiental. Sin embargo, varios autores⁵⁰ encuentran que la evidencia sobre la validez de la hipótesis de la CKA es contradictoria y la relación beneficiosa entre mayores niveles de ingreso y una mejora ambiental ha sido demostrada únicamente para algunos indicadores ambientales, sobre todo emisiones de contaminantes atmosféricos sometidos a fuertes regulaciones en los países desarrollados.

Cuadro 3: IDENTIFICACIÓN DE IMPACTOS
Cultivo: melón, lugar: Península de Nicoya, Costa Rica

ACCIÓN	PROCESOS		LABORES CULTURALES							CONTROL FITOSANITARIO			COSECHA Y EMPAQUE															
	A. PREPARACIÓN DEL TERRENO		a. Arado y rastreo	b. Subsolado	c. Drenaje (nivelación)	d. Manguera de riego	e. Emplastado	f. Fumigación	g. Cortavientos	a. Siembra y resiembra	b. Fertilización	c. Control de malezas	d. Control de fruta (volteo)	e. Riego	f. Control depladadores	g. Polinización	h. Eliminación residuos tóxicos y sólidos	a. Control de insectos	b. Control de nemátodos	c. Control de hongos	a. Corta y alza	b. Lavado	c. Clasificación	d. Empaque	e. Estiba y bodega (enfriador)	f. Almacén de cartón	g. Carga contenedores	
ACCIÓNES																												
(ii) A. CARACT. FÍSICAS Y QUÍMICAS																												
1. Tierra																												
a. Suelos			Impacto Negativo Leve	Impacto Negativo Leve	Impacto Negativo Leve		Impacto Negativo Severo			Impacto Positivo Moderado	Impacto Positivo Alto					Impacto Negativo Crítico ⁵¹	Impacto Negativo Leve	Impacto Negativo Leve	Impacto Negativo Moderado									
b. Geomorfología				Impacto Negativo Leve																								
2. Agua																												
a. Superficiales					Impacto Positivo Moderado			Impacto Negativo Leve		Impacto Negativo Leve						Impacto Negativo Moderado		Impacto Negativo Leve						Impacto Negativo Severo				
b. Subterráneas							Impacto Negativo Leve			Impacto Negativo Leve		Impacto Negativo Leve							Impacto Negativo Leve									
3. Atmósfera																												
a. Calidad (ruido, gases y partículas)			Impacto Negativo Leve	Impacto Negativo Leve				Impacto Negativo Crítico ⁵¹			Impacto Negativo Leve					Impacto Negativo Crítico ⁵¹		Impacto Negativo Leve										
4. Procesos																												
a. Erosión			Impacto Negativo Leve	Impacto Negativo Leve	Impacto Negativo Leve			Impacto Positivo Alto	Impacto Positivo Moderado																			
b. Deposición (Sedimentos)																												
c. Compactación			Impacto Positivo Alto	Impacto Positivo Alto			Impacto Positivo Moderado																					
B. CONDICIONES BIOLÓGICAS																												
1. Flora																												
a. Árboles																												
b. Arbustos y Hierbas								Impacto Positivo Alto			Impacto Negativo Moderado																	

⁵⁰ Ver por ejemplo Gitli, E. y Hernández, G., *La Existencia de la Curva de Kuznets Ambiental (CKA) y su impacto sobre las negociaciones internacionales*, Centro Internacional de Política Económica de la Universidad Nacional, Abril del 2002 (disponible en www.inca.or.cr).

⁵¹ Los impactos negativos tienen que ver sobre todo con la aplicación de bromuro de metilo.

PONDERACION DE IMPACTOS	PROCESOS																								
	A. PREPARACIÓN DEL TERRENO							B. LABORES CULTURALES							C. CONTROL FITOSANITARIO			D. COSECHA Y EMPAQUE							
Impacto Negativo Leve	a. Arado y rastreo	b. Subsolado	c. Drenaje (nivelación)	d. Manguera de riego	e. Emplastado	f. Fumigación	g. Cortavientos	a. Siembra y resiembra	b. Fertilización	c. Control de malezas	d. Control de fruta (volteo)	e. Riego	f. Control de predadores	g. Polinización	h. Eliminación residuos tóxicos y sólidos	a. Control de insectos	b. Control de nemátodos	c. Control de hongos	a. Corta y alza	b. Lavado	c. Clasificación	d. Empaque	e. Estiba y bodega (enfriador)	f. Almacén de cartón	g. Carga contenedores
ACCIONES																									
c. Pastos																									
d. Cosechas																									
e. Microflora (Flora microbiana)																									
2. Fauna																									
a. Aves																									
b. Animal Terrestre (Inc. Reptiles)																									
c. Insectos (Controlad. Biológicos)																									
C. FACTORES CULTURALES																									
1. Uso de la Tierra																									
a. Espacios Silvestres y Libres																									
b. Agricultura																									
2. Nivel Cultural																									
a. Empleo																									
b. Salud y Seguridad																									
3. Servicios e Infraestructura																									
a. Eliminación de Residuos Sólidos																									
b. Eliminación de Residuos Líquidos																									
D. RELACIONES ECOLOGICAS																									
a. Salinización de recursos de agua																									
b. Envenenamiento																									
c. Cadena alimenticia																									
d. Salinización del suelo																									
e. Invasión de malezas																									

Fuente: Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible, Universidad Nacional de Costa Rica, Proyecto Relaciones entre el Comercio y la Agricultura Sostenible en Centroamérica, 2003 e Ing. Ramón Corella, académico de la Escuela de Química Industrial de la Universidad Nacional de Costa Rica.

35. Como vemos, existen opiniones contradictorias, lo cual puede ser ejemplificado con otro caso sobre la conexión entre precios y degradación de suelos en países en desarrollo. Según algunos, la subida de los precios influye positivamente en la conservación del suelo. A medida que aumenta la rentabilidad de la producción agraria, aumenta también el valor de la tierra agrícola. En consecuencia, los agricultores tendrán mayor incentivo para ordenar y conservar mejor sus tierras.⁵² Según otros, precios más

⁵²Repetto, R. (1989), "Economic Incentives for Sustainable Production", en G. Schramm y J. Warford, comps., Environmental Management and Economic Development, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

altos pueden ejercer una influencia negativa en la conservación del suelo, en cuanto podrían favorecer una explotación excesiva de los recursos de tierras y, en consecuencia, acelerar la erosión del suelo y el agotamiento de nutrientes.⁵³ La opinión intermedia mantiene que la evolución de los precios no influirá demasiado en la conservación.⁵⁴

36. También podemos hablar de impactos no sólo nacionales sino también globales. Se ha señalado la relación entre la actividad agrícola y la emisión de varios gases de efecto invernadero⁵⁵ y varias sustancias que agotan la capa de ozono.⁵⁶ No obstante, la actividad agrícola puede actuar como importante sumidero de carbono, y puede contribuir a mantener el hábitat y la diversidad biológica.

37. Por lo tanto, no es necesariamente cierto que “la liberalización comercial contribuye al desarrollo sostenible”, como tampoco es necesariamente correcto que la liberalización comercial degrade nuestro hábitat. *Lo que sí queda claro es que si las externalidades negativas de la producción y el consumo se integran debidamente en los procesos de toma de decisiones comerciales, los objetivos comerciales y ambientales pueden apoyarse mutuamente y provocar situaciones de triple beneficio. Ahora bien, ¿cuáles son esas situaciones de ganancia triple en donde un acceso mejorado a ciertos bienes impacta positivamente el comercio, el ambiente y desarrollo? ¿Se pueden generar situaciones de triple beneficio sin caer en la trampa de los métodos y procesos de producción?*

D. LOS BIENES PREFERIBLES DESDE UN PUNTO DE VISTA AMBIENTAL, EN PARTICULAR LA AGRICULTURA ORGÁNICA

38. Los bienes preferibles desde un punto de vista ambiental⁵⁷ también se ven enfrentados a una serie de requerimientos ambientales para el acceso a mercados desarrollados. Nos centraremos en particular en caso de la agricultura orgánica, y la consideraremos *a priori* como un bien tal, por lo cual dejaremos de lado en este momento

⁵³Lipton, M., (1987), *Limits of Price Policy for Agriculture: Which Way for the World Bank?* Policy Development Review 5.

⁵⁴Barrett, S., (1991), *Optimal Soil Conservation and the Reform of Agricultural Pricing Policies*, Journal of Development Economics, 36.

⁵⁵Los principales gases de efecto invernadero emitidos por el sector agrícola son el dióxido de carbono, el metano y el óxido nitroso. La agricultura es el principal emisor de metano y óxido nitroso a escala mundial, representando el 50 y el 70 por ciento de los totales mundiales (es la fuente antropogénica más importante de estos dos gases). Además, contribuyen a esas emisiones otras actividades relacionadas con la agricultura. Por ejemplo, la fabricación de fertilizantes inorgánicos requiere gran consumo de energía y libera cantidades significativas de dióxido de carbono. No obstante, la agricultura es también un sumidero para el dióxido de carbono pues los pastizales favorecen la fijación de carbono en los suelos.

⁵⁶Entre las sustancias de origen agrícola que agotan la capa de ozono la principal es el bromuro de metilo, muy utilizado en la región centroamericana para el cultivo del melón y la sandía.

⁵⁷ De forma general podemos decir que estos bienes son aquellos que producen menores daños ambientales en su ciclo de vida en comparación con sus contrapartes producidas con métodos o insumos convencionales, o bien no sólo reducen el impacto sino que tienen una contribución benéfica.

la discusión existente en el ámbito de OMC sobre cuestiones relativas a definiciones y criterios de clasificación, lo cual será retomado por el Proyecto bajo la vertiente “Bienes y Servicios Ambientales”.

39. Según el Centro de Comercio Internacional, el mercado mundial de productos orgánicos llegó a la suma de US\$14-17 mil millones en el año 2000.⁵⁸ El crecimiento anual promedio es del 25%, variando del 10-50% dependiendo del mercado. Los principales importadores son Los Estados Unidos (47%) y la Unión Europea (42%) y Japón (11%). A pesar del prometedor panorama, la agricultura orgánica se enfrenta a una serie de obstáculos en el ámbito de la producción y en el de la exportación. En el primer rubro, en los países en vías de desarrollo en general existe un escaso apoyo gubernamental (por ejemplo durante el período de conversión), poco know-how, investigación e insuficiencia de insumos orgánicos. A esto debemos agregar dificultades para la exportación tales como los tradicionales aranceles prohibitivos, falta de estrategias de mercadeo y canales de distribución eficientes. Pero además de todos estos obstáculos, los cuales afectan también a otros productos agrícolas convencionales, *la agricultura orgánica debe enfrentarse a altos costos y engorrosos trámites para la certificación de su producto como tal.*

40. Comúnmente, la comercialización de un producto como orgánico requiere: a) de un certificado otorgado ya sea por una institución certificadora pública o privada debidamente acreditada para tales efectos ante los entes públicos correspondientes en Estados Unidos, Europa y Japón; o b) que el producto provenga de un país que ha sido reconocido por tener tanto normas de fondo como procedimientos para la evaluación de la conformidad equivalentes a los vigentes en el país importador. En este último caso lo importante es el origen.

41. Aunque el objetivo de la agricultura orgánica es desarrollar sistemas agrosilvopastorales sostenibles, el énfasis de la certificación orgánica es proteger al consumidor de propaganda engañosa y a los productores de competencia desleal. El inconveniente surge cuando la certificación se vuelve en un obstáculo para la entrada de productor foráneos. ¿Cómo? En primer lugar, la mayoría de los productores en países en vías de desarrollo dependen del mecanismo de certificaciones otorgadas por empresas certificadoras extranjeras acreditadas, ante la inexistencia de estructuras locales de certificación o el no-reconocimiento de estas estructuras como equivalentes en los mercados meta. Esto encarece los costos y saca del mercado a productores pequeños. En segundo lugar, las normas base de la certificación no han sido adaptadas a las condiciones locales de los exportadores. Además, la existencia de múltiples estándares de certificación provoca que un productor deba pagar una certificación para exportar a Estados Unidos, otra para Europa y otra para Japón. En la práctica los productores tienden a especializarse en un solo mercado con los consecuentes riesgos asociados.

⁵⁸ International Trade Centre, *Overview of World Markets for organic food and beverages 2000* (estimates), 2001.

42. La certificación está considerada como un obstáculo técnico al comercio que debe ser notificado en los términos del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.⁵⁹ En un intento por facilitar el comercio, este cuerpo normativo prevé la posibilidad del reconocimiento mutuo de procedimientos de evaluación de la conformidad. El Artículo 6.1 de dicho acuerdo instan a los países a reconocer la evaluación de la conformidad hecha por otros socios comerciales siempre y cuando se tenga la certeza que el procedimiento realizado en el exterior asegura la conformidad del procedimiento con los reglamentos técnicos o estándares aplicables. De esta forma, previo un acuerdo de reconocimiento negociado entre los socios comerciales “A” y “B”, el certificado otorgado por una agencia de certificación acreditada en el país “A” será aceptado también en el país “B”. Es clave acotar que el reconocimiento de procedimientos para la evaluación de la conformidad sólo opera cuando los requerimientos técnicos o normas de rendimiento que establecen los límites o prácticas permitas han sido juzgados como equivalentes por las autoridades de ambos países.⁶⁰ No obstante, este tipo de procedimientos no es expedito y presuponen una capacidad nacional instalada en el país exportador susceptible de la confianza del país importador, además de tediosas negociaciones sin un procedimiento escrito que guíe el proceso.

43. En resumen, podemos decir que la agricultura orgánica enfrenta retos específicos a su naturaleza derivados de la necesidad de certificación. A la postre esto resulta en altos costos y la necesidad de adoptar estándares extranjeros no necesariamente apegados a las condiciones locales. Pero aún más serio, importadores como la Unión Europea han establecido que a partir de diciembre del 2005 solamente aquellos países que hayan sido reconocidos como “terceros exportadores”⁶¹ podrán exportar a esa región. Solamente un puñado de naciones ha logrado este reconocimiento: Argentina, Australia, recientemente Costa Rica, Hungría, Israel, República Checa y Suiza. Si bien esta fecha límite ya se ha postergado en varias ocasiones, no podemos presuponer que seguirá siendo así en el futuro, máxime cuando se toma en cuenta que la extensión de la Unión hacia el este incluirá muchos países que ya son grandes productores orgánicos y que sin duda contarán con mayores preferencias para proveer el mercado local.

44. Tomando en cuenta estos inconvenientes, la Organización Mundial de Alimentación y Agricultura (FAO), la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica (IFOAM) y UNCTAD han creado un Grupo de Trabajo para la

⁵⁹ Ver Artículos 2 y 10 de Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos.

⁶⁰ El Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en su artículo 4 y el de Obstáculos Técnicos en su artículo 2.7 invitan a los Miembros a considerar las regulaciones técnicas de otros países como equivalentes a las nacionales, aunque no sean formalmente iguales. Claro está, siempre y cuando otorguen un nivel de seguridad igual a las normas nacionales o sirvan de la misma forma para llegar a los objetivos fijados por la regulación nacional. Esto es especialmente importante en el campo de la producción agrícola, donde las circunstancias físicas y bióticas cambian de región y no se puede esperar igualdad en las regulaciones. En la práctica, sin embargo, los países desarrollados tienden a interpretar equivalencia como “igualdad” y se han notificado a la OMC pocos acuerdos de este tipo. Ver en general Rotherham, Tom (2003), *Implementing Environmental, Health and Safety (EH&S) Standards, and Technical Regulations: The Developing Country Experience*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Manitoba. <http://www.iisd.org>.

⁶¹ Es decir, aquellas naciones que han solicitado el reconocimiento de sus estándares nacionales como equivalentes a los de la Unión Europea.

Harmonización y Equivalencia en Agricultura Orgánica.⁶² En la última reunión, realizada en febrero en Alemania se acordó un plan de trabajo que incluye la elaboración de varios estudios como base para posteriores propuestas. Estos estudios generarán un panorama sobre los estándares y sistema de evaluación de la conformidad vigentes al momento, el impacto de estos sistemas en el comercio, sensibilidad del consumidor al cumplimiento de los estándares, el estado de los mecanismos de armonización y transparencia, así como los mecanismos existentes para la equivalencia y el reconocimiento mutuo de estándares.

E. RECOMENDACIONES

45. El no cumplir con toda la gama de medidas comerciales ambientales simplemente no es una opción por razones obvias. Ahora bien, ¿de qué forma podemos mejorar el proceso de estandarización y adaptación? Los proyectos y expertos han generado un número de recomendaciones al respecto. Estas se han agrupado *grosso modo* bajo las siguientes categorías: nacional, regional, internacional (incluyendo OMC). Al mismo tiempo podríamos agrupar las preocupaciones de estas recomendaciones en dos grupos: *ex ante* y *ex post*.

46. Las recomendaciones *ex ante* pretenden *evitar* el riesgo de pérdida de competitividad antes del surgimiento de medidas comerciales ambientales. ¿Cómo? Básicamente mediante mecanismos que tomen en cuenta las condiciones particulares de los países en vías de desarrollo. Por ejemplo, se ha hablado de, lograr que los países en vías de desarrollo sean considerados efectivamente en los foros nacionales (de los importadores) e internacionales de generación de normas; o logrando cambios en la normativa de OMC que efectivicen un tratamiento especial y diferenciado. Igualmente, se habla también de aumentar las capacidades nacionales de estandarización para que los países emitan sus propias normas para el mercado nacional como un paso preparatorio para la competitividad de las empresas en el extranjero. Por ejemplo, en el caso de la agricultura orgánica un país no puede solicitar que se le acredite como tercer exportador ante la Unión Europea si no tiene un fuerte marco nacional (con normas de fondo y de evaluación de la conformidad). De esta forma, la estandarización nacional puede contribuir grandemente a la competitividad en el extranjero.

47. Las recomendaciones *ex post* pretenden *manejar o gestionar* el riesgo una vez que han surgido los obstáculos. Esto involucra, claro está transformaciones más estructurales tales como el fortalecimiento de las capacidades generación de normas nacionales, la evaluación de la conformidad y la trasferencia de fondos. En muchas ocasiones las recomendaciones han sido generales por ejemplo: fortalecer las estructuras nacionales de análisis y exámenes, generara estructuras de cooperación regionales, generar mecanismos de difusión de información de los países desarrollados hacia los países en vías de desarrollo. Si bien es cierto que dan una base de trabajo a futuro, en ocasiones dejan una sensación de que falta mucho más especificidad. No obstante, un buen número de

⁶² Ver First Meeting of the International Task Force on Harmonization and Equivalence in Organic Agriculture, *Summary Record*, Nürnberg, Alemania, 18 February 2003.

sugerencias ha adoptado formas muy determinadas y a escala informativa aquí enumeramos algunas:⁶³

48. Recomendaciones nacionales:

- Gestionar acuerdos de información entre empresas nacionales y extranjeras, o entre importadores extranjeros e importadores;
- Utilizar mecanismos como el sistema de alerta provisto por el Centro Internacional para la Promoción de las Exportaciones de Países en Desarrollo (CBI) o el “Sustainable Trade and Innovation Center”;
- Acelerar los procesos de estandarización nacionales a partir de normativa internacional.

49. Recomendaciones regionales:

- Aprovechar la finalización de acuerdos regionales comerciales para incrustar mecanismos que permitan compartir recursos y armonizar estándares. Por ejemplo, se ha hablado de la creación de laboratorios regionales.

50. Recomendaciones para los entes internacionales

- La Reunión de Expertos sobre medidas ambientales realizada en Ginebra del 2 al 4 de Octubre del 2002 arrojó la sugerencia de crear un “mecanismo consultivo” sobre requerimientos ambientales.⁶⁴ Tendría funciones muy concretas, tales como el desarrollo de mecanismos determinados para la difusión de información, la recopilación y sugerencia de las “mejores prácticas” en el ajuste a los estándares, mecanismos para aumentar la participación de los países en desarrollo en órganos tales como Codex. Este mecanismo ya está dando sus primeros pasos hacia la consolidación.⁶⁵ Sería oportuno analizar como este proceso puede informar el desarrollo del Sistema Centroamericano de Acreditación y Certificación Ambiental (SICAC), bajo la égida de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo

⁶³ Para una lista general de las recomendaciones elaboradas en diferentes ocasiones, ver UNCTAD, Background Note, págs, 17-19, Secretaría de UNCTAD, *Maneras de Aumentar la Capacidad de Producción y Exportación de Productos Agrícolas y Alimentarios de los Países en Vías de Desarrollo, con Inclusión de Productos Especializados, como los Productos Preferibles desde el Punto de Vista Ambiental*, Ginebra, 4-8 de febrero del 2002, Doc. TD/B/COM.1/45 del 4 de diciembre del 2001, págs. 7-9, disponible en <http://www.unctad.org/sp/docs/c1d45.sp.pdf>. También ver Jha, Veena. *Op. Cit.*, Párrafs. 141-160; Ver UNCTAD, *Informe de la Reunión de Expertos sobre Requisitos Ambientales y Comercio Internacional*, celebrada en Ginebra del 2 al 4 de octubre del 2002, Doc. TD/B/COM.1/53, 8 de noviembre del 2002, Párrafs. 31-37, disponible en http://www.unctad.org/sp/docs/c1em19d3_sp.pdf.

⁶⁴ Ver http://www.unctad.org/sp/docs/c1em19d3_sp.pdf.

⁶⁵ El programa de trabajo tentativo incluye: a) estudio de requerimientos ambientales en un país de la OECD y las formas de lograr mayor y mejor disseminación de la información así como el fomento de la participación de terceros en la etapa de elaboración de los estándares; b) un estudio de las lecciones aprendidas de mecanismos de alerta temprana como el generado por el Instituto de Brasileño de Estandarización; c) un estudio sobre la creación de un mecanismo internacional de notificación de requerimientos ambientales voluntarios y las relaciones con bases de datos privadas y públicas.

(CCAD) y del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).⁶⁶ La idea rectora de este mecanismo es crear un sistema regional de acreditación con énfasis en normas *voluntarias*. Se prevén actividades como acuerdos de reconocimiento mutuo entre las naciones de la región. El proyecto ya ha sido aprobado y se asentará en las estructuras nacionales de normalización y certificación que ya existen en cada uno de los países, procurando la firma de acuerdos de reconocimiento mutuo con entes de acreditación mundiales.

- Producto de la Conferencia Internacional sobre Armonización y Equivalencia IFOAM/FAO/UNCTAD de febrero del 2002, se creó un Grupo de Trabajo para analizar los diferentes estándares existentes, los procedimientos para la evaluación de la conformidad, el impacto en el comercio de productos orgánicos y las vías para facilitar la armonización y equivalencia (incluyendo propuestas de políticas comercial ante la OMC). Este grupo de trabajo ha generado ya los esquemas que seguirán los diversos estudios que se avocarán al tema.

51. Los estudios nacionales deberían buscar las mayores sinergias con estas dos iniciativas por medio del intercambio de estudios e ideas.

52. Recomendaciones en el ámbito de la OMC

- Ampliar el plazo del Acuerdo MSF entre la notificación de una medida y su entrada en vigor cuando esta norma afecte productos de países en vías de desarrollo. En el caso del párrafo 2 del Anexo B del Acuerdo MSF, el “plazo razonable” entre la notificación y la entrada en vigor de un estándar debería ser de al menos 6 meses.
- Facilitar el acceso de productos preferibles desde el punto de vista ambiental y de interés para los países en desarrollo. En el caso de la agricultura orgánica, se ha hablado de la creación de contingentes arancelarios específicos.⁶⁷
- Evaluar el impacto de las medidas y consulta previa a los países importadores cuando el impacto identificado sea importante como parte de un esfuerzo concreto de tratamiento especial y diferenciado.

⁶⁶ Ver en general CCAD, *Informe de la segunda etapa de consultoría para el desarrollo del Sistema Centroamericano de Acreditación y Certificación Ambiental (SICAC)*, 2002.

⁶⁷ La creación de contingentes presupone una clasificación arancelaria diferente para los productos orgánicos, la cual actualmente no existe pues la codificación tradicional no ha sido diseñada tomando en cuenta cuestiones ambientales. Si embargo, es importante notar que la última reforma del Sistema Armonizado de Nomenclatura, efectiva a partir del 1 de enero del 2002, adoptó cambios relacionados con temas ambientales y sociales. Por ejemplo, se generaron nuevas subpartidas para facilitar el monitoreo y el control de ciertas especies cubiertas por la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies de Flora y Fauna en Peligro de Extinción, la Convención Internacional sobre el Atún Atlántico y la Convención de Basilea sobre Desechos Peligrosos. Si bien no se incluyen criterios basados en el proceso de producción, es un cambio que indica una flexibilización hacia temas nuevos. Debemos notar eso sí que en general la posición de varios países desarrollados ha estado en contra de la generación de códigos arancelarios que incluyan características de proceso. Además de generar cuestiones estrictas de legalidad (pues la visión tradicional de las reglas de OMC indican que no se permite diferenciar a partir de métodos de producción), para muchos países en vías de desarrollo esto podría dar pie a un trato discriminatorio para los productos agrícolas tradicionales.

- Cuando las medidas ambientales afecten al acceso de los países en desarrollo a los mercados, se ayude a éstos, por medio de programas bilaterales de asistencia técnica y financiera, a cumplir tales medidas. Tal asistencia técnica y transferencia de tecnología se proporcionarán y/o facilitarán en condiciones favorables y preferenciales.
- Los efectos negativos de las medidas ambientales en el acceso a los mercados se atenúen o supriman totalmente ofreciendo a los países en desarrollo un mayor acceso a los mercados en lo que respecta a estos productos.

F. LÍNEAS DE TRABAJO FUTURO: TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS NACIONALES

53. El no cumplir con toda la gama de medidas comerciales ambientales simplemente no es una opción por razones obvias. Ahora bien, ¿de qué forma podemos mejorar la preparación de la región *ex ante* y *ex post*? Se sugiere la elaboración de estudios de caso que signifiquen un paso adelante en esta problemática. Parece conveniente recordar aquí las tareas propuestas bajo el Proyecto en este acápite.

Cuadro 4. Objetivos del proyecto en acceso a mercados y agricultura orgánica

Objetivos		Iniciativas de política
OMC	Otro	
Acceso a mercados: Insumos para la preparación nacional, Doha par. 32(i)	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de las políticas y medidas para reforzar la capacidad de respuesta ante los requisitos ambientales en los mercados domésticos e internacionales. • Mejoramiento de la competitividad internacional. 	Mecanismos para el manejo y difusión de la información. Se esperan iniciativas adicionales, por ejemplo en el área de la certificación.
Agricultura orgánica: Posible insumo en las discusiones sobre la clasificación de los bienes ambientales.	<ul style="list-style-type: none"> • Examen de las oportunidades para la producción y exportación. • Identificación de políticas nacionales y/o regionales. • Inteligencia de mercados. • Formas de reducir los costos de la certificación. 	Infraestructura regional de certificación y acreditación.

Entretejido en los objetivos encontramos la aspiración de pasar rápidamente de las particularidades a la elaboración de propuestas *concretas* para la superación de los obstáculos. En otras palabras, la prognosis es importante solamente como el primer eslabón en el diseño de "tratamientos" específicos, los cuales tomarán la forma de recomendaciones concretas que serán un posible insumo para cada país en su proceso de negociación-Doha. Bajo este orden de ideas, se proponen lo siguientes términos de referencia para los estudios en cuestión.

ACCESO A MERCADOS

54. Los estudios de caso nacionales sobre requerimientos ambientales, acceso a mercado y competitividad en el sector agrícola podrán estructurarse como se detalla a continuación:

- a) Identificación del producto, justificando brevemente los motivos de su elección y relevancia.
- b) Identificación de requerimientos ambientales en mercados de exportación clave:
 - Se identificarán mercados de exportación, incluyendo (si es relevante) al menos un mercado en algún país en desarrollo. Para cada mercado se identificarán los requerimientos ambientales para el producto en cuestión.
- c) Indicación del nivel de conocimiento de los productores nacionales, en particular PYMES, de los requerimientos en cuestión:
 - Se identificarán mecanismos existentes para la obtención, procesamiento y diseminación de la información sobre nuevos requerimientos en los mercados clave. Posteriormente, se analizará el nivel de eficiencia y efectividad de estos mecanismos si los hubiera. En particular, el reporte debe identificar si existen mecanismos de alerta temprana a escala sectorial, nacional o regional.
- d) Caracterización del procedimiento de ajuste:
 - El estudio analizará el procedimiento de ajuste si ha tenido lugar respecto de algún producto existente, describiendo las acciones que han sido tomadas para acoplarse a los requerimientos en los mercados meta. En caso de que no hubiera tal experiencia en el pasado, podría estimarse cuáles podrían ser las implicaciones de un ajuste necesario para acceder a mercados de exportación para los productos seleccionados por el país.
- e) Elementos para una aproximación proactiva y las necesidades en la construcción de capacidades nacionales:
 - El estudio subrayará elementos para un enfoque activo en las estrategias nacionales de respuesta a los requerimientos ambientales en mercados internacionales. En particular, se analizará la experiencia en el proceso de estandarización nacional, implementación de estándares internacionales y cumplimiento con procedimientos de evaluación de la conformidad y las posibilidades para la cooperación regional en estos puntos. Se examinarán asimismo las oportunidades, cuando sea pertinente, para la armonización de los estándares nacionales con aquellos vigentes en los mercados de exportación.
 - El análisis también revisará la participación en (i) consultas en mercados de exportación previas a la imposición de requerimientos; (ii) estandarización internacional para el sector en examen.

- Adicionalmente, el estudio reportará: (i) si el efecto potencial de las medidas ambientales tomadas por países desarrollados es evaluado y cómo; (ii) estrategias vinculadas a reducir el costo del ajuste al tiempo que se aprovechan las ventajas para el desarrollo de mayores requerimientos ambientales (por ejemplo, mejoramiento de la eficiencia económica y la competitividad en las exportaciones).
- Finalmente se harán recomendaciones en el ámbito nacional, regional y de OMC. Por ejemplo, en el ámbito nacional y regional se puede puntualizar las áreas en donde se necesita fortalecer la capacidad institucional con el objeto de tener una política más activa y menos reactiva.

ACCESO A MERCADOS CON PARTICULAR REFERENCIA A AGRICULTURA ORGÁNICA Y CERTIFICACIÓN⁶⁸

55. En el particular caso de la agricultura orgánica, se deberá poner énfasis en lo siguiente:

- a) Identificación del producto, *preferiblemente* uno que sea exportado a varios mercados. Se hará un análisis de la oferta y demanda del mismo.
- b) Identificación de requerimientos de certificación en mercados de exportación clave:
 - Para cada mercado se identificarán los requerimientos para el producto en cuestión y la forma en que la divergencia de estándares de certificación y evaluación de la conformidad que afectan la producción. En este sentido, se detallarán los costos de certificación, tanto los directos (pagos al certificador, adquisición de equipo, etc.) como indirectos (inversiones realizadas para cumplir con los estándares de fondo, pagos de cursos para capacitación del personal internos, etc.).
- c) Indicación del nivel de conocimiento de los productores nacionales, en particular PYMES, de los requerimientos en cuestión.
 - Se identificarán mecanismos existentes para la obtención, procesamiento y disseminación de la información sobre nuevos requerimientos en los mercados clave. Posteriormente, se analizará el nivel de eficiencia y efectividad de estos mecanismos si los hubiera. En particular, el reporte debe señalar si existen mecanismos de alerta temprana a escala sectorial, nacional o regional y si estos mecanismos les permiten participar de alguna forma en el proceso de elaboración de la norma. En caso de que no hubiera tal experiencia en el pasado, podría estimarse cuáles podrían ser las implicaciones de un ajuste necesario para acceder a mercados de exportación para los productos seleccionados por el país.

⁶⁸ Se agradecen los comentarios de Felicia Echeverría, Gerente del Programa de Agricultura Orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica por sus comentarios en este punto.

- d) Caracterización del procedimiento de ajuste:
- El estudio analizará el procedimiento de ajuste existente, describiendo las acciones que se toman para acoplarse a los requerimientos en los mercados meta, incluyendo la existencia o no de mecanismos de coordinación institucional a lo interno de los países;
 - Verificar si existe o no un proceso de inteligencia de mercados que trate de buscar mayores oportunidades aprovechando el procedimiento de ajuste y si existen estrategias de desarrollo y a qué plazo.
- e) Elementos para una aproximación proactiva y las necesidades en la construcción de capacidades nacionales:
- El estudio subrayará elementos para un enfoque activo en las estrategias nacionales de respuesta a los requerimientos ambientales en mercados internacionales. En particular, se analizará la experiencia en el proceso de estandarización nacional, implementación de estándares internacionales de certificación y cumplimientos con procedimientos de evaluación de la conformidad y las posibilidades para la cooperación regional en estos puntos. Se examinarán asimismo mecanismos para reducir los costos tales como (i) el establecimiento de sistemas locales o regionales de certificación (para esto se identificarán capacidades ya existentes); (ii) la promoción de la certificación grupal y (iii) reducción de costos de acreditación nacional e internacional; (iv) la búsqueda de equivalencia o armonización.
- f) Medidas concretas que se podrían sugerir a la OMC, dentro del contexto de las negociaciones sobre bienes ambientales, para incrementar el comercio de estos productos, tales como la extensión de las ventajas de acceso previstas bajo acuerdos de comercio preferencial.
- g) Se puntualizará las áreas en donde se necesita fortalecer la capacidad institucional con el objeto de tener una política nacional más activa y menos reactiva y algunas alternativas para lograr este fortalecimiento.
- h) Finalmente se harán recomendaciones en el ámbito nacional, regional y de OMC. Por ejemplo, en el ámbito nacional y regional se puede puntualizar las áreas en donde se necesita fortalecer la capacidad institucional con el objeto de tener una política más activa y menos reactiva.

SITUACIONES DE TRIPLE BENEFICIO

56. Costa Rica ha demostrado un interés particular por contribuir en este tema. Por lo tanto, no es necesario que todos los países participantes en el Proyecto generen un estudio de caso en este acápite. Sin embargo, las colaboraciones voluntarias serán bien recibidas. Existe mayor libertad en la forma de desarrollar este punto. Como sugerencia, se proponen algunos lineamientos que pueden ser seguidos por lo participantes en el desarrollo de un estudio de caso:

- a) Identificación de un producto que impacte el ambiente y el desarrollo negativamente y/o positivamente. A partir de la identificación, se definirá la variable ambiental afectada y la escala de afectación;
- b) Identificar cuáles de estos efectos positivos y/o negativos son provocados o potenciados por el sistema de comercio multilateral aplicable. Por ejemplo, si un cultivo utiliza tecnologías inapropiadas se tendría que estudiar en qué medida el sistema de comercio impide la aplicación de nuevas técnicas. Esto podría ser producto de precios muy bajos debido a subsidios distorsionantes o escalonamiento arancelario. En casos en que los impactos sean positivos, se puede detallar si ellos obedecen a la liberalización y si las leyes de comercio impiden de alguna forma profundizar los impactos;
- c) A partir de esto, se deberían sugerir propuestas concretas de reforma como insumo para las autoridades de la región en su proceso negociador.

Se pretende señalar donde están los cuellos de botella y los alicientes del sistema de comercio multilateral agrícola para la internalización de externalidades negativas, la innovación tecnológica y la evolución hacia patrones de producción y consumos sostenibles. Existe la posibilidad de traslapar este tema con el anterior, la promoción de la producción y exportación de productos preferibles desde el punto de vista ambiental, en particular la producción orgánica.

NOTA FINAL

57. Como se puede observar, los estudios buscan conocer *procesos* y formas de mejorarlos o en su defecto crearlos. Se persigue por lo tanto especificidad y detalle. Estos procesos contarán con diferentes instrumentos y mecanismos a nivel nacional, regional y en el ámbito de la política comercial (OMC).

58. Finalmente, los consultores y el coordinador regional asegurarán las mayores sinergias y comunicación con varias iniciativas señaladas aquí u otras que identifiquen en el proceso, a saber:

- El Mecanismo Consultivo para requerimientos ambientales propuesto por UNCTAD, así como el Sistema Centroamericano de Acreditación y Certificación Ambiental.⁶⁹ Podría ser conveniente analizar la evolución del Sistema de Información sobre Medidas No Arancelarias que la Secretaría de Apoyo Técnico del Sistema de Integración Económica Centroamericano ha diseñado.⁷⁰ Amparado en la clasificación de UNCTAD, esta base de datos

⁶⁹ Ver http://www.unctad.org/sp/docs/c1em19d3_sp.pdf. Se ha esbozado un diseño preliminar de este mecanismo. En este sentido ver UNCTAD, División de Comercio, Ambiente y Desarrollo, Consultative mechanism, Preparedness for environmental requirements in international trade, Draft concept note, 2003.

⁷⁰ Ver www.sieca.org.gt

compila y separa, a partir de la clasificación arancelaria del Sistema Armonizado, las medidas ambientales tomadas por los países parte del Mercado Común Centroamericano. Es por lo tanto una fuente de información y facilitación del comercio para la región. Se puede aprovechar esta experiencia para expandirla los principales mercados de exportación;

- En el caso de la agricultura orgánica, cuando se estudie el tema de la inteligencia de mercados se puede analizar iniciativas como el Observatorio de Mercados de la CCAD. Aunque esta iniciativa nace en el seno de CCAD, no es un proyecto de este organismo sino que ha sido asumido por organizaciones regionales de productores tales como la Organización Negra de Centroamérica, CICAFOC y el Consejo Indígena Centroamericano. Pretende generar: a) Información de acceso a mercados; b) detección de nichos de mercados, por ejemplo mercados verdes y solidarios, generación de ofertas y transacciones; c) agregar la oferta de la región para asegurar la continuidad en la satisfacción de la oferta.⁷¹ Asimismo, debe tomarse en cuenta los avances del la Grupo de Trabajo UNCTAD/FAO/IFOAM para la Harmonización y Equivalencia en Agricultura Orgánica.

REFERENCIAS

59. Se sugiere a los consultores que desarrollarán los estudios de caso la consulta particular de los textos marcados con asterisco, los cuales podrán ser puestos a su disposición por el Coordinador general si así lo requieren por vía electrónica.

Organizaciones Internacionales

- International Trade Centre, Overview of World Markets for organic food and beverages 2000 (estimates), 2001.
- Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), The Impact of Environmental Regulations on Production and Exports in the Food Processing, Garment and Pharmaceutical Industries in Selected ESCWA Member Countries, 2001.
- OECD, Joint Working Party of Trade and Environment, Addressing Market Access concerns of Developing Countries arising from environmental requirements: lessons from national experiences, COM/ENV/TD/2003(33), May 30, 2003. *
- OECD Trade Directorate, Environment Directorate, The Development Dimension of Trade and Environment: overview of phase 1 and proposals for follow-up work, November 2001.
- OECD Trade Directorate, Environment Directorate, Joint Working Party on Trade and Environment, Development Dimension of Trade and Environment, Case Studies –: Eco-labels for cut Flowers, 2001.
- OECD Trade Directorate, Environment Directorate, Joint Working Party on Trade and Environment, Development Dimension of Trade and Environment, Case Studies – Part 2: Limits on Formaldehyde in Textiles.

⁷¹ Ayuda Memoria Reunión Hubert Méndez de CCAD y la Coordinación del Proyecto, Managua, Nicaragua, 14/7/2003.

- OMC, Agriculture Committee, Special Session, Negotiations on Agriculture: First draft of modalities for the further commitments, TN/AG/W/1/Rev.1, 18 March 2003.
- OMC Comité de Comercio y Medio Ambiente, Base de Datos sobre Medio Ambiente 2001, Nota de la Secretaría, WT/CTE/EDB/1, 31 de mayo de 2002.
- OMC, Comité de Comercio y Medio Ambiente, Beneficios resultantes para el medio ambiente de la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio, Nota de la Secretaría, WT/CTE/W/67, 7 de noviembre de 1997.
- UNCTAD con el apoyo de IDRC-Canadá, Proyecto Strengthening Developing Countries Capacities to Respond to Health, Sanitary and Environmental Requirements, finalizado en el año 2002, estudios varios.*
- UNCTAD, División de Comercio, Ambiente y Desarrollo, Consultative mechanism, Preparedness for environmental requirements in international trade, Draft concept note, 2003. *
- UNCTAD, Informe de la Reunión de Expertos sobre Requisitos Ambientales y Comercio Internacional, celebrada en Ginebra del 2 al 4 de octubre del 2002, Doc. TD/B/COM.1/53, 8 de noviembre del 2002, disponible en http://www.unctad.org/sp/docs/c1em19d3_sp.pdf *
- UNCTAD Secretariat, Environmental Requirements and International Trade, Background note for the Expert Meeting on Environmental Requirements and International Trade, TD/B/COM.1/EM.19/2, 25 de Julio, 2002. *
- UNCTAD, Secretaría, Maneras de Aumentar la Capacidad de Producción y Exportación de Productos Agrícolas y Alimentarios de los Países en Vías de Desarrollo, con Inclusión de Productos Especializados, como los Productos Preferibles desde el Punto de Vista Ambiental, Ginebra, 48 de febrero del 2002, Doc. TD/B/COM.1/45 del 4 de diciembre del 2002
- UNCTAD/FAO/IFOAM, First Meeting of the International Task Force on Harmonization and Equivalence in Organic Agriculture 18 February 2003, Nürnberg, Germany, Summary Record.*

Organizaciones regionales o de consultoría

- CCAD, Informe de la segunda etapa de consultoría para el desarrollo del Sistema Centroamericano de Acreditación y Certificación Ambiental (SICAC), 2002.
- CBI – CREM: Dutch Centre for the Promotion of Imports from Developing Countries, and the Consultancy Research for Environmental Management “Ethical issues in the EU: Opportunities and Threats for Exports from the Philippines”, results of an identification mission, Amsterdam, 2000.

Autores

- Anderson, K. y Strutt, A (1994), On Measuring the Environmental Impacts of Agricultural Trade Liberalization, Seminar Paper 94-06, Centre for International Economic Studies, Adelaide: University of Adelaide.
- Barrett, S., (1991), "Optimal Soil Conservation and the Reform of Agricultural Pricing Policies", Journal of Development Economics 36.
- Brouwer, Floor y Huib, Silvis, Eco-conditionality in EU agriculture: protecting the environment or protecting trade?, en Negotiating the Future of Agriculture Policies, S. Bilal y P. Pezaros Eds. , 2000.

- Cees van Beers, J y van der Bergh, C., Perseverance of perverse subsidies and their impact on trade and environment, *Ecological Economics* 36 (2001), disponible en www.elsevier.com/locate/ecocon.
- Charnovitz, S, A Taxonomy of environmental Trade Measures, *Georgetown International Environmental Law Review*, No. 6, 1993.
- Fontagné, Lionel et al, A First Assessment of Environment-Related Trade Barriers, Centre d'Etudes Prospectives et d'Information Internationales, Oct. 2001.
- Gitli, E y Hernández, G., La Existencia de la Curva de Kuznets Ambiental (CKA) y su impacto sobre las negociaciones internacionales, Centro Internacional de Política Económica de la Universidad Nacional, Abril del 2002 (disponible en www.inca.or.cr).
- Irving C. Guerrero, Environmental Management Systems and their posible role in assuring environmentally sound management of recoverable materials/resources, presentación realizada para el Primer taller de UNCTAD en la Construcción de Capacidades Nacionales Países de Industrialización Rápida, Bangkok, 20-22 Set. 2001, citado por UNCTAD Secretariat, Environmental Requirements and International Trade, Background note for the Expert Meeting on Environmental Requirements and International Trade, TD/B/COM.1/EM.19/2, 25 de Julio, 2002.
- Jha, Veena. Strengthening Developing Countries' Capacities to Respond to Health, Sanitary and Environmental Requirements, A Scoping Paper for Selected Developing Countries, Paper No. 1, May 2002. *
- Lipton, M., (1987), "Limits of Price Policy for Agriculture: Which Way for the World Bank?" *Policy Development Review* 5.
- Nordström, H and Vaughan, S. Trade and Environment, www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/environment-pdf.
- Otsuki Tsunehiro et al, Saving two in a billion: A case study to quantify the trade effect of European food safety standards on African exports. Development Research Group, The World Bank.
- Repetto, R. (1989), Economic Incentives for Sustainable Production, en G. Schramm y J. Warford, comps., *Environmental Management and Economic Development*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Rotherham, Tom (2003), Implementing Environmental, Health and Safety (EH&S) Standards, and Technical Regulations: The Developing Country Experience, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Manitoba. <http://www.iisd.org>.
- Valverde, Max. Sanitary and Environmental Barriers to Trade in Costa Rican Fisheries, Estudio de Caso bajo el Proyecto "Estándares" de UNCTAD/IDRC, 2001.

Otros

- Ayuda Memoria Reunión Hubert Méndez de CCAD y la Coordinación del Proyecto, Managua, Nicaragua, 14/7/2003.
- UNCTAD-TRAINS, www.unctad-trains.org.