

El Comercio Internacional y su Compromiso Ambiental en El Salvador

Takayoshi José Yamagiwa *

1. Introducción

1.1. Puntos focales del documento

1.2. Propósito y desarrollo del documento

2. El comercio internacional multilateral y los criterios ambientales

2.1. El comercio internacional multilateral

2.2. Normas técnicas sobre los productos

2.3. Normas técnicas sobre los métodos de proceso y producción

2.4. La significación del tema en El Salvador

3. Otras modalidades del comercio internacional y las consideraciones ambientales

3.1. Trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo

3.2. Acuerdo regional de comercio

4. El Area de Libre Comercio de las Américas y el medio ambiente

4.1. Perspectiva de la industria salvadoreña

5. Conclusiones, consideraciones adicionales y recomendaciones

Resumen

Este documento presenta las modalidades de exigencia con criterios ambientales a los exportadores de productos comerciados mundialmente y sus implicaciones en el presente y el futuro para la industria de El Salvador. Adicionalmente, la perspectiva de la industria salvadoreña en torno al tema es analizada en base a su respuesta a una encuesta.

1. Introducción

La globalización está para quedarse. Esta idea, que se sustenta en el aprovechamiento de las ventajas comparativas diferentes entre cada nación, se encuentra incorporada en la agenda del desarrollo, y esto es especialmente cierto en el ámbito del comercio internacional. Es a través de esta idea que se promueve la movilización de los factores de producción entre los países, de aquellos con menos capacidad de aprovechar de ellos a los otros, con el fin de maximizar la productividad de los mismos. Gracias a esa lógica, el mercado de los productos finales se expande, promoviendo un crecimiento más rápido.

El Salvador no es una excepción de los países que se han beneficiado gracias a la aplicación del modelo de desarrollo con comercio internacional. Por ejemplo, en 1998 la economía salvadoreña logró exportaciones de US\$2,446.1 millones, incluyendo maquila (BCR, 1999a), cifra que igualó al 20.6% del PIB salvadoreño. Por otro lado, los consumidores salvadoreños han gozado del consumo de algunos bienes no accesibles sin el comercio internacional, con importaciones de US\$3,956.6 millones. Este último representó el 33.3% del PIB.

* Takayoshi José Yamagiwa es analista ambiental del Departamento de Estudios Económicos y Sociales de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). El autor desea agradecer a Francisco Sorto, y Eduardo Gilii (Universidad Nacional, Costa Rica) por comentarios indispensables a borradores anteriores, y a FUSADES por hacer posible esta investigación. Las opiniones expresadas en este documento son del autor y no representan a las de FUSADES ni de otras entidades o personas. El correo electrónico para correspondencias es codes@fusades.com.sv.

1.1. Puntos focales del documento

La idea de un sistema inspirado por un libre comercio internacional se ha concretado con la formación del Organismo Mundial del Comercio (OMC), cuya base constitutiva es representada por los numerosos acuerdos firmados en el Acta Final de la Ronda Uruguay del GATT (iniciales que representan su nombre en inglés, significando Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio). No obstante lo anterior, la OMC especifica algunas prácticas permisibles que podrían convertirse en barreras al libre comercio. Una de estas prácticas es justificada cuando se establecen normas técnicas sobre los productos con criterios ambientales, siempre y cuando los productos importados tengan el mismo tratamiento que los nacionales.

En cuanto a las normas técnicas sobre los métodos de proceso y producción con criterios ambientales, estas son consideradas como barreras no justificables al libre comercio y por ende, no son prácticas permitidas por la OMC en el presente, debido a que ellas no afectan directamente al medio ambiente del país importador. Sin embargo, en práctica estos criterios se han aplicado en el comercio internacional, con el resultante alto costo de transacción por representación legal y pérdida de mercado durante juicios o de inversión en producción más limpia para algunas empresas de países en desarrollo que exportan sus productos a mercados exigentes en la protección del medio ambiente.

Es claro que otra alternativa al enfrentar la aplicación de cualquiera de las dos modalidades de normas técnicas es el abandono del mercado exigente de la protección ambiental, lo que puede resultar en altos costos de oportunidad para los países en desarrollo que dependen del comercio internacional como un motor para el desarrollo económico.

Como si los costos para el desarrollo del comercio internacional que han constituido los criterios ambientales representados por normas técnicas para los países en vías de desarrollo no han sido suficientemente altos, en los últimos años ha surgido otra modalidad basada en criterios ambientales que puede encarecer más estos costos. Esta modalidad se expresa, por ejemplo, en la firma del Acuerdo Paralelo Ambiental del NAFTA (por sus siglas en inglés, significando Tratado de Libre Comercio de América del Norte) que condicionó el establecimiento del área de libre comercio al cumplimiento de las legislaciones ambientales nacionales respectivas.

Si bien El Salvador no es un país suscriptor del NAFTA, el acondicionamiento a la firma de un acuerdo paralelo ambiental u otra forma de compromiso ambiental en las negociaciones para el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que debería ponerse en marcha en el año 2005, tiene una buena posibilidad. Lo anterior señala la necesidad de prestar atención al tema con el efecto de que el país este preparado para suscribir dicho compromiso, si El Salvador desea seguir un desarrollo apoyado por los beneficios que provee el comercio internacional.

1.2. Propósito y desarrollo del documento

Este boletín tiene como objetivo informar sobre las amenazas y oportunidades que enfrenta El Salvador en torno a la alza de la consideración ambiental en el comercio internacional. No es objetivo de este documento presentar argumentos para aprovechar nuevas oportunidades de comercio en los mercados amigables al medio ambiente. Al contrario, este intenta demostrar la posibilidad de pérdida de actuales mercados externos importantes para El Salvador, por la alta demanda ambiental en ellos ante la cual la presente capacidad nacional posiblemente no pueda responder. Ultimamente, este presenta el creciente entrelazo de la consideración ambiental

con el comercio internacional, sin cuya atención El Salvador potencialmente no llegará a realizar un libre comercio con sus socios.

A continuación, la segunda sección describe el tratamiento de las consideraciones ambientales en el comercio internacional multilateral por la OMC. En la tercera sección se encuentran otras modalidades permisibles del comercio internacional y la inclusión de la consideración ambiental bajo esas modalidades. La cuarta sección describe el Area del Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la alta posibilidad de la inclusión de la consideración ambiental en sus negociaciones.

En las secciones anteriores, la relevancia de los temas abordados para El Salvador será analizada con los resultados de una encuesta efectuada al sector industria. Finalmente, algunas conclusiones, sustentadas con el apoyo de otras consideraciones, son presentadas con recomendaciones en la última sección.

2. El comercio internacional multilateral y los criterios ambientales

Con el fin de presentar en una manera coherente las formas y casos ejemplares en donde los países en desarrollo y sus empresas exportadoras han tenido que invertir esfuerzos por la imposición de requisitos de carácter ambiental por parte de un país importador, el comercio internacional se divide en dos modalidades gruesas: el comercio internacional multilateral, y otras modalidades del comercio internacional.

2.1. El comercio internacional multilateral

El comercio internacional multilateral se refiere a un sistema en el cual una gran cantidad de naciones comercian sus productos entre ellas. Dicho tipo de sistema para la mayoría de los países comerciantes internacionales, incluyendo a El Salvador, es regido por los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Véase el Recuadro 1 para una presentación de la OMC). Debido a que El Salvador es miembro de la OMC y prácticamente todo su comercio internacional se efectúa con otros países miembros, es relevante revisar por lo menos dos principios más importantes de los Acuerdos de la OMC que tienen relación estrecha con la variable ambiental. Estos son los principios de no discriminación y de mayor libertad

El principio de no discriminación se divide en dos elementos. El primero se refiere a que el comercio internacional trate con igualdad a todos los países miembros comerciantes. Si se concede una ventaja a un país miembro, como reducción de los aranceles a sus productos, el mismo trato debe de concederse a los otros países miembros. Este elemento del principio de no discriminación es llamado "nación más favorecida" (NMF) por la OMC.

El otro elemento del principio de no discriminación señala que los bienes importados y los producidos nacionalmente deben recibir el mismo trato, al menos posteriormente al ingreso de los importados al mercado. Por lo tanto, una vez ingresado en el mercado, un impuesto aplicado a un bien importado debe ser así mismo aplicado al producido en el país. Este elemento se denomina como el principio de "trato nacional".

El otro principio que se relaciona con la variable ambiental es de un comercio más libre. Este principio se refleja en los esfuerzos de la OMC de reducir barreras al comercio, tales como aranceles y medidas como prohibiciones de importación. A pesar de lo anterior, el sistema de comercio internacional multilateral creado bajo los Acuerdos de la OMC es mejor categorizado como "un sistema de normas consagrado al logro de una competencia libre, leal y sin

distorsiones" (OMC, 1999) que un sistema de "libre comercio", debido a la existencia inevitable de una variedad de reglas. De todas formas, la importancia que juega el principio de comercio más libre en la discusión de la variable ambiental es substancial, por lo que cabe hacer notarla.

La discusión sobre la variable ambiental en el marco del comercio internacional multilateral puede dividirse en dos categorías: las normas técnicas sobre los productos y las normas técnicas sobre los métodos de proceso y producción. Aparte de la importante diferencia entre ellas en que la primera representa prácticas permitidas bajo los Acuerdos de la OMC y la última (todavía) no, existen otras características notables a discutir.

2.2. Normas técnicas sobre los productos

Las normas técnicas sobre los productos (NTP) constituyen un mecanismo permitido por los Acuerdos de la OMC, significando que ellas no son consideradas como barreras al libre comercio. Lo anterior se sostiene siempre y cuando, por supuesto, se respeten los principios de NMF y trato nacional explicados anteriormente. Este tipo de normas técnicas pueden ser aplicadas a las mercancías y su empaque que ingresan vía comercio internacional a un país. Según los Acuerdos, las consideraciones ambientales constituyen criterios admisibles para la formulación de este tipo de normas.

La razón primordial por la cual estas normas con criterio ambiental no son consideradas como barreras al libre comercio es que ellas se basan en la protección del medio ambiente local de los países importadores. Lo anterior implica el reconocimiento por los Acuerdos de la OMC de la legitimidad de que un país importador ejerza su política ambiental en su territorio jurisdiccional, incluso sobre los bienes importados. Consecuentemente, los productos que ingresan a un país importador son sujetos al cumplimiento de la legislación ambiental local, justificando la imposición de estas normas.

Recuadro 1. La Organización Mundial del Comercio (OMC)

La Organización Mundial del Comercio (OMC) fue creada en 1995 como resultado de la Ronda de Uruguay de las negociaciones del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), sustituyendo la institución que funcionaba bajo el GATT y que tenía el mismo nombre. La OMC es la única organización internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio internacional.

Esta institución tiene tres propósitos principales que son: la promoción del libre comercio internacional, la organización de foros para la celebración de negociaciones comerciales, y la solución de diferencias. A pesar de que los Acuerdos de la OMC, en la cual se sustentan las reglas del comercio entre los países socios y la OMC en sí, son documentos extensos, sus principios pueden resumirse en que el sistema de comercio debe ser no discriminatorio, más libre, previsible, más competitivo, y más ventajoso para los países menos adelantados.

A febrero de 1999, la OMC tenía 134 países miembros que constituyen la mayoría de los países comerciantes internacionales. Al mismo tiempo que estos países se comprometen a abrir sus mercados y respetar las normas y compromisos establecidos para ser miembro, ellos gozan de los privilegios que otros países miembros les otorgan y de la seguridad que proporcionan las normas comerciales.

Fuente: OMC (1999)

Como ejemplo de las NTP con base ambiental se puede mencionar a requerimientos sobre el material del embalaje del producto, de manera que este sea de material reusable repetidamente (como plástico, metal, etc.) y no de material cuya utilidad para embalaje se deteriore rápidamente (como madera)¹. El caso de este ejemplo estaría abordando los problemas ambientales de los desechos sólidos y el uso de los recursos naturales, debido a que el uso repetido de un producto (el embalaje en este caso) obvia la creación de más desechos sólidos, y la mayor explotación de recursos naturales.

2.3. Normas técnicas sobre los métodos de proceso y producción

Al contrario a las NTP, las normas técnicas sobre los métodos de proceso y producción (NTMPP) no representan un mecanismo permitido por los Acuerdos de la OMC, por lo que se reconocen como barreras al libre comercio. Este tipo de normas técnicas se refieren a aquellas que especifican las características técnicas de un proceso o una producción. Un ejemplo de las NTMPP puede ser una exigencia de cumplir con un estándar de concentración permisible de contaminantes (como mercurio, plomo, etc.) en las aguas negras de una industria.

El razonamiento que ha sustentado que las NTMPP no sean permitidas por los acuerdos de la OMC se debe a que los impactos ambientales que estas pretenden regular son sufridas en los países exportadores de los bienes, y no en los países importadores de ellos. Lo anterior implica que las NTMPP causan un problema de extrajurisdiccionalidad, en el cual un país importador efectivamente trata de influir en la política ambiental del país exportador por medio de la aplicación de las normas en discusión.

Debido a que las NTMPP no son permitidas por la OMC, en principio estas no deberían constituir una amenaza para las exportaciones de los países cuya industria exportadora no es capaz de cumplir con algunas especificaciones con criterios ambientales que podrían ser impuestas por países industrializados. Sin embargo, existen muchos casos que se pueden categorizar con la aplicación de las NTMPP. De hecho, como será expuesto posteriormente en este documento, todos los casos de exigencia de normas ambientales detectadas en una encuesta fueron NTMPP, y ninguna fue del tipo NTP.

Una intuición de los argumentos sobre las normas técnicas de los MPP es que las inversiones deberían moverse de países con normas técnicas sobre los MPP más estrictos a aquellos con dichas normas menos estrictas, referidos como "refugios de contaminación" (o "pollution haven" en inglés), debido a la menor magnitud de inversión requerida en el último caso. A esa situación, que permite producir los productos a menores costos, a veces se refiere como dumping ecológico.

Sin embargo, lo anterior no se observa en la realidad como una regla generalizada y su aplicabilidad es mínima, tal como lo sustentan algunos estudios sobre el tema (citados en Llobet y Cabrera, 1998). Por lo tanto, El Salvador, que carece de normativas sobre el medio ambiente en todo ámbito, no puede esperar que su situación le provea una ventaja comparativa para la atracción de la inversión extranjera².

¹ Es necesario estar vigilantes de la realidad que las exigencias de reciclaje contra pequeños países en desarrollo pueden ser muy dañinas, puesto que en muchos casos las reglamentaciones ambientales de los países desarrollados sobre reciclamiento de envases y empaques no contemplan los problemas que pueden crear en los pequeños abastecedores de países en desarrollo. Mis agradecimientos van al Dr. Eduardo Gilli por este dato.

² El documento patrocinado por FUSADES y conocido como el Libro Verde afirma que "existe considerable evidencia que sugiere que la inversión no fluye a lugares con normas ambientales débiles o ausentes, sino más bien a lugares donde existen regulaciones ambientales claras" (Panayotou, Faris y Restrepo, 1997).

Concluyendo esta sección, cabe notar que las implicaciones que tendrá la variable ambiental en el comercio internacional multilateral por medio de la aplicación legítima o no de las normas presentadas pueden ser considerables por la importancia que tiene la exportación a los países industrializados en el comercio exterior salvadoreño. Por ejemplo en 1998, las exportaciones salvadoreñas a los países industriales, que son los países con la capacidad de aplicar las normas en cuestión, ocuparon más de 70% del valor exportado, incluyendo maquila (BCR, 1999a).

Además, expertos sobre el tema coinciden en que la inclusión de la consideración ambiental en el comercio internacional ha incrementado y no es probable que esta tendencia disminuya (Gitli y Murillo, 1999, y Llobet y Cabrera, 1998). Es lógico concluir entonces que el mantenimiento de los mercados de los países industrializados demandantes de las exportaciones salvadoreñas a largo plazo implica una necesidad de inversión para esas empresas exportadoras en el corto plazo, con el fin de convertir sus productos, procesos y producción compatibles con la exigencia ambiental de dichos mercados.

2.4. La significación del tema en El Salvador

Con el propósito de evaluar la magnitud del tema para la industria salvadoreña, se condujo una encuesta a una muestra de 192 empresas del sector en septiembre y octubre de 1999³. De esas, 130 eran exportadoras, definidas como aquellas empresas que exportaron sus productos en algún momento entre 1994 y 1998. Además, 126 de estas empresas exportaron en 1998, de las cuales 50 tuvieron como destino a Estados Unidos y/o Canadá, 8 de ellas a Europa y 90 a otros destinos, siendo Centro América el principal con 88 empresas que comerciaban a la región.

Una pregunta que se les hizo a las industrias exportadoras fue "¿En los últimos 5 años (1994-1998), se le ha requerido el cumplimiento de normas técnicas con base en criterios ambientales de algún país al que exporta, exportaba o ha querido exportar (no importa que ya no exporte o nunca haya exportado a ese país)?". A esta, un 15% respondió positivamente, señalando que estas habían sido exigidas acoplarse a normas técnicas con criterios ambientales.

No obstante lo anterior, una revisión detenida de las respuestas reveló que varios de los casos no correspondían a normas técnicas con criterios ambientales, pero otros criterios como control de la calidad sobre los alimentos por preocupaciones de salud, y calidad de medicamentos. Esa confusión hizo necesaria una adecuación de los datos de la encuesta, cuyo resultado se encuentra tabulado en el Cuadro 1.

Cuadro 1.* Exigencia de normas técnicas con criterios ambientales a exportadoras salvadoreñas entre 1994-1998

	Total		Destino					
			E.U. y Canadá		Europa		C.A. y otros	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Sobre sus productos (NTP)	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%

³ Esta encuesta constituyó un tema especial dentro de la encuesta trimestral de FUSADES, Encuesta Dinámica Empresarial, para el tercer trimestre de 1999 y fue efectuada del 20 de septiembre al 14 de octubre. La Encuesta tiene como propósito monitorear el nivel de actividad de sectores importantes en la economía salvadoreña y determinar las expectativas de corto plazo de los empresarios salvadoreños, a través de entrevistas a propietarios y administradores de alto nivel de las empresas seleccionadas. El tamaño muestral de la Encuesta, que toma como su universo a las empresas salvadoreñas, fue de 509 empresas, y según FUSADES (1999b) ese cálculo se logró con la aplicación de la fórmula de muestreo aleatorio simple para estimaciones de proporciones, utilizando un nivel de confianza del 95% y un nivel máximo de error de 5%. Para mayor información, incluyendo el procedimiento de selección de la muestra, véase esa publicación.

Sobre sus métodos y procesos de producción (NTMPP)	4	3%	2	4%	1	13%	1	1%
Ninguna	122	97%	48	96%	7	88%	89	99%
Total	126	100%	50	100%	8	100%	90	100%

Fuente: Encuesta Dinámica Empresarial, Tercer Trimestre 1999.

*Resultados readecuados (ver texto). Los porcentajes no necesariamente suman verticalmente al 100% debido a que la respuesta podía ser múltiple y por errores de redondeo.

Los resultados en el cuadro demuestran que un 3% de las empresas exportadoras habían sido exigidas a cumplir con normas técnicas ambientales. Este resultado podría considerarse de baja ocurrencia, y una explicación de este es que una parte muy importante de la exportación salvadoreña es representada por la maquila (un 48.6% de la exportación en 1998) que se caracteriza con los sectores principales de textil y confección. El impacto ambiental que generan estos sectores es relativamente bajo, por lo que se espera no encontrar muchas restricciones ambientales contra estas actividades.

Otra razón por la cual se detecta una baja relevancia del tema en El Salvador podría ser por el bajo nivel de participación de la exportación a los países europeos, que se caracterizó con un 9.3% de la exportación de 1998, incluyendo maquila. La presencia de los países europeos como clientes de los productos salvadoreños es importante debido a que ellos son conocidos como los mercados más exigentes en cuanto a los criterios ambientales. Esta característica se puede observar parcialmente por medio de los resultados en el Cuadro 1, en donde 13% de las empresas que exportaron a Europa reportaron haber experimentado algunas normas técnicas con criterios ambientales⁴.

A pesar de su poca importancia en la región, la existencia de un caso entre las 90 exportadoras a otros países de Centroamérica es interesante debido a que por lo general, son los países industrializados los que se encuentran en la posición de exigir las normas técnicas con criterio ambiental.

Por otro lado, es de destacar la ausencia de los casos en los que se exigieron las NTP, que son el tipo de normas permitidas por la OMC, siempre que se cumpla con los principios de “nación más favorecida” y trato nacional. La exigencia de las NTMPP parece estar revelando las barreras no arancelarias que enfrentan algunos exportadores en varios mercados exteriores.

No obstante la ilegitimidad de esas exigencias ante los Acuerdos, 3 de las 4 empresas decidieron cumplir con estas (la otra empresa ya la cumplía), de las cuales 2 invirtieron algún monto para lograr ese fin. Al cumplir con las exigencias, las empresas reportaron haberse beneficiado por mejor acceso a otros mercados similares, mejor imagen pública en el país, y mejor reconocimiento a nivel internacional.

Con el propósito de evaluar la importancia que le da la industria no exportadora al tema, se hizo la pregunta “¿Cuál es la importancia de la exigencia de normas técnicas con criterio ambiental por parte de algunos mercados exteriores, para que su empresa no haya exportado en los últimos 5 años?”. Los resultados a esta pregunta se encuentran presentados en el Cuadro 2.

⁴ Sin embargo, es importante notar que el número de muestra de las empresas que exportaron a Europa, con solamente 8 empresas, es muy bajo como para deducir muchas conclusiones.

Cuadro 2.* Importancia de exigencia de normas ambientales como razón de no haber exportado en 1994-1998

	Total	
	n	%
Alta	3	5
Mediana	2	3
Baja	1	2
Nula	45	73
No contestó	11	18
Total	62	100

Fuente: Encuesta Dinámica Empresarial, Tercer Trimestre 1999.

* Los porcentajes no necesariamente suman verticalmente al 100% debido a que la respuesta podía ser múltiple y por errores de redondeo.

Los resultados demuestran que en total, 10% de los no exportadores le dieron alguna importancia al tema, mientras que 5% de los mismos consideraban al elemento como uno de alta importancia para que no hayan participado en las exportaciones salvadoreñas. A pesar de que se puede deducir una sobrevaloración del tema debido a la confusión, tal como se vio anteriormente, de lo que se considera como normas ambientales, el tema parece haber causado algún daño a la industria salvadoreña al no permitirle su acceso a algunos mercados exteriores.

Finalmente, se analizan las expectativas de la industria hacia el futuro con la pregunta “¿Cómo cree que evolucionarán las exigencias de normas técnicas con criterios ambientales que impondrán algunos mercados a sus importaciones?”.

Cuadro 3.* Expectativas por los exportadores sobre la evolución de las exigencias de las normas técnicas con criterios ambientales

	Total		Destino					
			E.U. y Canadá		Europa		C.A. y otros	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Aumentarán	73	58	28	56%	3	38%	58	64%
Disminuirán	3	2	0	0%	0	0%	1	1%
No cambiará	19	15	7	14%	3	38%	11	12%
No sabe	31	25	15	30%	2	25%	20	22%
Total	126	100	50	100%	8	100%	90	100%

Fuente: Encuesta Dinámica Empresarial, Tercer Trimestre 1999.

* Los porcentajes no necesariamente suman verticalmente al 100% debido a errores de redondeo.

De estos resultados se pueden extraer algunas conclusiones. Lo más importante es la expectativa de una mayoría de los exportadores (58% de los 126) que esperan que las exigencias aumentarán en el futuro. Se puede interpretar que esta mayoría ha captado la misma tendencia que los conocedores del tema señalan. Con solamente 2% de los encuestados contestando el contrario, es una minoría la que tenía la esperanza de que los requerimientos de normas ambientales disminuyeran.

Analizando las respuestas por sector, aún los exportadores a Centroamérica y otras regiones, que constituyen países poco requerientes de normas ambientales, han captado la tendencia internacional, con 64% de ellos contestando que las exigencias aumentarán. Las respuestas de

los exportadores a Europa son interesantes, debido a que una proporción más grande de ellos piensa que las exigencias no cambiarán mucho. El relativamente alto nivel de requerimiento que enfrenta ese grupo puede hacerles pensar que la situación no podría desarrollarse más.

Es también notable el número de empresas exportadoras que no sabía que contestar a la pregunta (25%). Es probable que la misma baja relevancia del tema en la actualidad para las exportadoras del país no haya permitido a que estas conozcan el tema con mayor profundidad.

La última pregunta hecha con respecto al tema de las normas ambientales fue “¿Cómo piensa que ese cambio de exigencias afectará a sus exportaciones?”, pregunta que se efectuó solamente a las empresas que expresaron que las exigencias de las normas ambientales cambiarán en el futuro. Las respuestas de las 76 empresas exportadoras que califican a ese criterio son tabuladas en el Cuadro 4.

Cuadro 4.* Impacto de las exigencias de normas ambientales a sus exportaciones

	Total		Destino					
			E.U. y Canadá		Europa		C.A. y otros	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Las incrementará	18	24	10	36%	2	67%	12	20%
Las disminuirá	12	16	4	14%	0	0%	11	19%
No afectará	44	58	13	46%	1	33%	35	59%
No contestó	2	3	1	4%	0	0%	1	2%
Total	76	100	28	100%	3	100%	59	100%

Fuente: Encuesta Dinámica Empresarial, Tercer Trimestre 1999.

* Los porcentajes no necesariamente suman verticalmente al 100% debido a errores de redondeo.

En el cuadro se aprecia que la mayoría de los exportadores, con 58% de ellos, considera que el cambio de las exigencias no afectará a sus exportaciones. Esta conclusión puede ser sustraída del hecho planteado que una gran parte de las exportaciones salvadoreñas no son ambientalmente sensibles, por lo que no pueden haber muchos requerimientos ambientales en esos sectores. Por otro lado, la conclusión de la mayoría de los exportadores industriales también podría deducirse del optimismo que ellos podrían tener en su capacidad de cumplir con los requisitos ambientales que se les impongan.

El resto de las empresas se dividieron un tanto equitativamente en responder que el cambio de las exigencias hará que sus exportaciones incrementen (24%) o que estas disminuyan (16%). Las industrias correspondientes a la primera respuesta seguramente habrán deducido similarmente a aquellas que respondieron que sus exportaciones no serán afectadas, pero con mayor optimismo de poder aprovecharse de dicha situación al poder enfrentarlas con éxito. Las otras industrias podrían corresponder a sectores con actividades ambientalmente sensitivas que ven con pesimismo los retos que les esperan.

En resumen, la experiencia de la industria salvadoreña en torno a las normas ambientales exigidas por su socios (o potenciales socios) no ha sido extensa relativa a la magnitud de sus empresas, probablemente por la composición y destinos de la mayoría de las exportaciones salvadoreñas.

No obstante, son preocupantes las pérdidas que han podido provocar algunas exigencias de requerimientos técnicos ambientales impuestos a empresas salvadoreñas, sobrepasando el marco de las modalidades permitidas por los Acuerdos de la OMC. Esa inquietud se comparte también con algunas empresas no exportadoras que expresaron la importancia de las exigencias de normas técnicas ambientales, las cuales podrán haber sido sobre sus métodos y procesos de producción, como para no haber exportado en el pasado.

Las expectativas de los exportadores sobre el futuro del tema principalmente señala un conocimiento de la evolución creciente del tema, a pesar de una porción de empresas que no ha estado al tanto con este. El hecho de que una mayoría de la industria exportadora sea optimista, a pesar de esperar que más exigencias ambientales regirán el comercio internacional, puede reflejar la baja influencia que parece tener el tema en el país, o el optimismo de las empresas de poder adecuarse a los cambios que se les exijan.

3. Otras modalidades del comercio internacional y las consideraciones ambientales

A pesar de que el principio de "nación más favorecida" (NMF), que tal como se presentó anteriormente se refiere a la concesión de beneficios de comercio internacional a todos los países miembros de la OMC, es un principio fundamental de los acuerdos de la OMC para el comercio multilateral, existen algunos casos especiales en donde este principio se puede exceptuar. Estos casos son el trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo, acuerdo regional de comercio, y la emisión de un "waiver". El segundo caso ha sido puesto en práctica con la inclusión de la consideración ambiental, y el primero potencialmente podría seguir ese camino en un futuro cercano, por lo que estos se discuten más profundamente en esta sección.

3.1. Trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo

El trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo, como una excepción del principio de NMF, se concretiza en los sistemas de preferencias que son preparados por los países industrializados con el fin de favorecer la cooperación a los países en vías de desarrollo. Para que esos sistemas sean considerados como una excepción al principio de NMF, ellos deben dar exoneraciones o preferencias arancelarias a las importaciones originarias de los países en vías de desarrollo sin ninguna reciprocidad por parte de estos últimos. Es claro que la aplicación de este tipo de sistema es voluntario y no obligatorio para los países industrializados, debido a su carácter de cooperación económica para el desarrollo aplicado a través del acceso preferencial a sus mercados.

En el marco del trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo se encuentran varias iniciativas de parte de los países industrializados. El esquema más utilizado por estos últimos países es el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) que actualmente lo aplican países como Estados Unidos, Canadá, Japón y aquellos de la Unión Europea. El Salvador goza de los beneficios que brindan estos SGP, pero el esquema preferencial más importante para el país es la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) efectuado por los Estados Unidos.

La ICC provee como beneficio la exención del pago de derechos de aduana de varios artículos importados a los Estados Unidos a más de 20 países en la cuenca de Caribe mientras que cumplan algunas condiciones especificadas. Los bienes exportados a los Estados Unidos deben cumplir algunos requisitos para beneficiarse de la ICC, y existen exenciones de los artículos que son considerados bajo el esquema.

Hasta la fecha, la variable ambiental no ha sido parte de las condiciones impuestas por los Estados Unidos que los países relevantes tengan que cumplir con el fin de beneficiarse de la ICC. No obstante, los especialistas sobre el tema tienden a coincidir en que en un futuro próximo la variable ambiental será incorporada de alguna manera (por ejemplo, de forma señalada posteriormente) como otra condición que los países de la Cuenca del Caribe tendrán que cumplir para gozar de los beneficios brindados por esa iniciativa.

En ese contexto, si bien solamente 7.8% de todas las exportaciones salvadoreñas en 1998 obtuvo beneficios bajo la ICC (BCR, 1999b), actualmente existe la posibilidad de que la lista de los productos beneficiados por la ICC se expanda. No obstante, de la misma manera, existe la posibilidad de que nuevos requisitos con criterios ambientales sean incluidos para que los productos reciban los beneficios de la iniciativa. La ICC podría tener un mayor peso que tiene actualmente para El Salvador, pero esto posiblemente pueda lograrse si El Salvador puede cumplir con los requisitos ambientales que el país benefactor le exija.

3.2. Acuerdo regional de comercio

Otra modalidad que posibilita la exención del principio de "nación más favorecida" es por medio de la aplicación de un acuerdo regional de comercio. Una de las dos condiciones que debe llenar estos acuerdos regionales es que los aranceles post-acuerdo en general no deben superar a aquellos de pre-acuerdo. La otra condición es que los aranceles al interior de los países integrados deben eliminarse en un tiempo "razonable". Una diferencia entre el esquema preferencial y este tipo de arreglo es notable en que este último tiene un carácter de acuerdo entre países, mientras que el anterior es una iniciativa de un país industrializado que puede ser anulado unilateralmente cuando este lo desee.

A nivel mundial, existen varios acuerdos regionales de comercio que se caracterizan con diferentes grados de apertura. Unos ejemplos de los acuerdos regionales de comercio son el Mercado Común Centro Americano, el Mercosur, la Comunidad Andina y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés). En materia ambiental, este último tratado fue innovador y quizás el más progresivo de los acuerdos comerciales. Por su consecuente exigencia en lo ambiental, el NAFTA impuso una tarea difícil para México que, al igual que otros países en vías de desarrollo, no era un país con un desempeño de gestión ambiental envidiable.

Específicamente, la variable ambiental en el NAFTA fue incorporada a través de un acuerdo paralelo al tratado principal. Este acuerdo paralelo ambiental exige el cumplimiento de la legislación ambiental nacional de cada país, y su firma fue condición requerida para poner en marcha el NAFTA. Para cumplir con dicha tarea, se concedieron dos años como período de gracia. Durante ese período, México tuvo que consolidar sus dispersas leyes ambientales en unas pocas.

Es claro que si tuviera que enfrentar la situación que no pudo evitar México para beneficiarse del NAFTA, El Salvador tendría grandes, y probablemente peores, problemas en ordenar y rediseñar la legislación ambiental debido a su poca consistencia y baja posibilidad de ser cumplida. Además, al reconocer que la preocupación sobre la materia ambiental a nivel mundial tiende a crecer, la cuestión entonces deja de ser *si* un acuerdo de libre comercio que El Salvador firme con un país industrializado *incluirá la variable ambiental*, y se convierte a *en que forma será incluida esta*.

Adicionalmente en el caso anterior, a pesar de la mención de "un país industrializado", el incumplimiento en lo ambiental de un acuerdo regional de comercio puede incluir el comercio efectuado entre países miembros en vías de desarrollo, por lo que el radio de régimen se vuelve más extenso que en el caso del comercio multilateral.

En este sentido, es prudente para El Salvador tomar medidas preventivas a corto plazo para estar preparados con pies firmes frente al tipo de exigencia en lo ambiental que plantea el NAFTA. Por ejemplo, una exigencia ambiental de tipo NAFTA podría ser incluida en alguna ocasión cercana de revisión de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). A pesar de que esta es una buena posibilidad, una opción, aunque muy costosa, para que El Salvador evite el costo de cumplimiento de la exigencia ambiental podría ser de no invertir esfuerzos en el ordenamiento y rediseño de la legislación ambiental, de manera que las exportaciones en el marco de la ICC tendrán que abandonarse.

Es interesante señalar las consecuencias que dicha opción causaría al ser ésta una decisión y responsabilidad de ejecución de gobierno, pero cuya consecuencia afecta tremendamente las ganancias del sector privado exportador y crecimiento de la economía. Es claro que ese tipo de decisión por el gobierno afectaría muy negativamente esas dos variables de la economía. Pero por lo menos optar por los beneficios de la ICC es una opción para El Salvador, mientras que en el caso del acuerdo del Area de Libre Comercio de las Américas que esta porvenir ya es un compromiso.

4. El Area de Libre Comercio de las Américas y el medio ambiente

La idea del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), un acuerdo regional de comercio, se oficializó como uno, y el principal, de los cuatro ejes temáticos en el marco de la integración hemisférica del Continente Americano y el Caribe en la Cumbre de las Américas de presidentes y jefes de Estado en Miami a finales de 1994. En ese contexto, 34 países de la región, incluyendo a El Salvador, acordaron iniciar un proceso de integración hemisférica en el campo comercial, que se pondrá en marcha en el año 2005.

La importancia que tendrá el ALCA para El Salvador puede ser substancial. En 1998, más de 85% de la exportación salvadoreña, incluyendo maquila, se dirigió a los futuros países integrantes del ALCA (según datos de BCR, 1999a). El peso de ese mercado para El Salvador, que ya se encuentra en un nivel alto, podría incrementarse posteriormente a la vigencia del ALCA debido al comercio más libre que se promoverá en la región, especialmente aumentando la exportación a los mercados sudamericanos poco aprovechados en la actualidad. Lo anterior señala que el ALCA constituye un sistema de comercio que El Salvador no puede ignorar, si se pretende seguir un modelo de desarrollo basado en un sector externo dinámico que necesita el país (FUSADES, 1999).

No obstante lo anterior, un posible impedimento para que El Salvador goce de mayores exportaciones en la región bajo el marco del ALCA se debe al tratamiento de la consideración ambiental en el tratado que se suscriba (Un análisis de la perspectiva de la industria al respecto se desarrolla más adelante). A pesar de que no se conoce la modalidad que se utilizara para incluir la variable ambiental en el acuerdo del ALCA, lo seguro es que la consideración ambiental estará presente en alguna forma. Lo anterior se puede afirmar al considerar que el país que se interesaría en incorporar la consideración ambiental en el acuerdo del ALCA es los Estados Unidos, cuyo producto interno bruto representa el 80 por ciento de aquel de todo el hemisferio (Gitli y Murillo, 1999).

La importancia que el ALCA podría tener para el comercio internacional y el desarrollo de El Salvador justifica la concentración del resto de la discusión en la proposición de soluciones positivas al impacto que puede causar la variable ambiental en ese acuerdo. No obstante esas recomendaciones aparentemente parciales, sus efectos contribuirán a establecer una gestión ambiental pública sólida que conduzca a las empresas exportadoras para que sean competitivas en términos ambientales. Previamente a esa discusión, esta sección cerrará con una evaluación de las expectativas del sector industrial sobre el tema.

4.1. Perspectiva de la industria salvadoreña

La idea de un acuerdo paralelo ambiental a un tratado de libre comercio es una idea que la industria podría llegar a acostumbrarse en un futuro próximo. En la encuesta descrita

anteriormente, se efectuaron dos preguntas para captar el conocimiento actual sobre el tema y el nivel de preparación de la industria para enfrentarlo.

Cuadro 5.* Conocimiento del Acuerdo Paralelo Ambiental del NAFTA

	Total		Exportó								No Exporto	
			Total		Destino							
					E.U. y Canadá		Europa		C.A. y otros			
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Sí	41	21%	31	25%	15	30%	4	50%	24	27%	10	15%
No	150	78%	95	75%	35	70%	4	50%	66	73%	55	83%
No contestó	1	1%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	2%
Total	192	100%	126	100%	50	100%	8	100%	90	100%	66	100%

Fuente: Encuesta Dinámica Empresarial, Tercer Trimestre 1999.

* Los porcentajes no necesariamente suman verticalmente al 100% debido a errores de redondeo.

Los resultados a la pregunta "¿Conoce el Acuerdo Paralelo Ambiental del NAFTA?" se encuentran tabulados en el Cuadro 5. Lo notable primero es que una buena mayoría de industrias (78%) no conoce el Acuerdo. Este resultado no difiere mucho si la industria es exportadora o no, ni por el destino de las exportaciones.

Lo anterior puede sugerir la necesidad de un esfuerzo de concientización a la industria debido a que esta debería de estar preparada para la posibilidad de negociaciones de un acuerdo paralelo ambiental. Esa preparación es especialmente importante debido a que la forma del posible acuerdo paralelo es muy indefinida, incorporando un elemento de alta incertidumbre en las negociaciones del tratado.

La segunda pregunta fue "¿Cómo calificaría el impacto que podría tener en su negocio la adición de un acuerdo paralelo ambiental similar al del NAFTA, en un tratado de libre comercio hipotético que El Salvador podría llegar a tener en el futuro?"⁵.

⁵ La pregunta se refirió a cualquier tratado de libre comercio y no específicamente al de ALCA debido a que era irrelevante la aclaración. Para los que contestaron que no conocían el Acuerdo Paralelo Ambiental del NAFTA en la pregunta anterior, se le explicó brevemente qué era este.

Cuadro 6.* Impacto al negocio de un acuerdo paralelo ambiental a un tratado de libre comercio

	Total		Exportó								No Exportó	
			Total		Destino							
					E.U. y Canadá		Europa		C.A. y otros			
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Negativo	26	14%	19	15%	10	20%	1	13%	16	18%	7	11%
Positivo	65	34%	53	42%	20	40%	4	50%	34	38%	12	18%
Neutro	27	14%	19	15%	4	8%	2	25%	13	14%	8	12%
No sabe	74	39%	35	28%	16	32%	1	13%	27	30%	39	59%
Total	192	100%	126	100%	50	100%	8	100%	90	100%	66	100%

Fuente: Encuesta Dinámica Empresarial, Tercer Trimestre 1999.

* Los porcentajes no necesariamente suman verticalmente al 100% debido a errores de redondeo.

Varios (39%), especialmente una mayoría (59%) de los no exportadores no sabían que contestar, comprensiblemente por la existencia de muchos elementos indefinidos que implica responder la pregunta. No obstante, se señala la importancia de que las industrias no exportadoras se encuentren enteradas sobre el tema dada la implicación que podría tener el tema aún a ese sector.

De manera interesante, otra grupo importante (34%), que incluye una mayoría relativa (42%) de los exportadores, contestó que el impacto de tal acuerdo sería positivo para sus negocios. Este resultado nuevamente podría explicarse por el optimismo de las empresas salvadoreñas de poder efectivamente enfrentar las nuevas condiciones impuestas. Por otro lado, las otras respuestas (negativo y neutro) también recibieron pesos significantes, reflejando la alta incertidumbre de la pregunta.

5. Consideraciones adicionales y conclusiones

A pesar de que la puesta en marcha del ALCA esta programada para el año 2005, las negociaciones para su acuerdo han comenzado. Los argumentos anteriores señalan que es prudente comenzar en corto plazo la ejecución de algunas acciones para poder enfrentar el ineludible compromiso ambiental que El Salvador deberá adquirir pronto, si se desea mantener los beneficios que brinda el comercio internacional.

En ese orden, un problema básico que enfrenta El Salvador es la carencia de una institucionalidad que coordine las acciones gubernamentales sobre el tema de comercio y medio ambiente. En este sentido, una solución podría ser la creación de un Comité de Desarrollo y Medio Ambiente (o Comité de Sostenibilidad como lo llama el Libro Verde (Panayotou, Faris y Restrepo, 1997)) en el gabinete que debería incluir por lo menos a los ministerios de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Economía y Relaciones Exteriores.

Este comité tomaría decisiones de política sobre asuntos pertinentes al tema de comercio y medio ambiente, tal como la coordinación de la firma de acuerdos ambientales que pueden afectar el comercio, además de tener su autoridad en asuntos de Evaluación de Impacto Ambiental y otros temas que se encuentran en la intersección de desarrollo y medio ambiente. Cabe mencionar también la importancia que tendrá un comité técnico en el área de comercio y

medio ambiente como contraparte para mantener el seguimiento de los acontecimientos internacionales en el ámbito y realizar las decisiones tomadas por el anterior.

Además, una revisión de la legislación ambiental actual con el fin de asegurar una coordinación y adecuación a la realidad salvadoreña es esencial, especialmente previendo la posibilidad de que el acuerdo del ALCA condicione a los países miembros a la firma de un acuerdo paralelo ambiental parecido al del NAFTA. La ejecución de esta medida también ayudará a establecer un sistema de gestión ambiental público sólido que guíara a la adecuación de las empresas exportadoras de bienes para mantener el acceso a mercados internacionales más rentables.

Cabe notar que en el cumplimiento de estas recomendaciones es esencial unificar los esfuerzos con otros países centroamericanos para descartar aún la mínima posibilidad de crear "refugios de contaminación" en la región. Pero más que todo la importancia de la unificación de esfuerzos se debe al aprovechamiento de una posición más sólida para una definición detallada del contenido del acuerdo del ALCA, debido a que para los países pequeños es más conveniente esa situación que tener ambigüedades que posteriormente deben resolverse arbitrariamente.

Es cierto que la postergación de ejecutar acciones relevantes al medio ambiente todavía es una opción. Sin embargo, varios estudios han mostrado que la toma de esa opción sólo aumenta los costos de reparación de la degradación ambiental, a los cuales se adicionan los costos acumulativos de tener un medio ambiente dañino (véase, por ejemplo, David O'Connor, 1996). Además, como se demuestra en este documento, la opción de postergación parece estar agotando su tiempo límite de vida a medida que el mundo y sus políticas se integran más profundamente.

Referencias

- Banco Central de Reserva (BCR). "Informe de Comercio Exterior: Enero-Diciembre 1998". San Salvador; 1999a.
- Banco Central de Reserva (BCR). "Boletín Económico No. 133". San Salvador; Noviembre, 1999b.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Compromisos Comerciales de El Salvador y Desafíos Institucionales (Documento de Trabajo No. 44). San Salvador, 1996.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Crecimiento con Participación: Una Estrategia de Desarrollo Para el Siglo XXI. San Salvador, 1999a.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Dinámica Empresarial: Trimestre III. San Salvador, 1999b.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Encuesta Sobre Calidad y Competitividad de las Empresas de El Salvador. San Salvador, 1997.

Gitli, Eduardo y Carlos Murillo. "Factores que Desalientan la Introducción de los Temas Ambientales en las Negociaciones Comerciales: ALCA y una Agenda Positiva", 1999.

Llobet, Gabriela, y Jorge Cabrera. "La Dimensión Ambiental del Libre Comercio". En Robles, Edgar y Anabelle Ulate. "Centro América y los Acuerdos Comerciales Internacionales". IICE. San José, Costa Rica: 1998.

O'Connor, David. "Grow Now/Clean Later, or Pursuit of Sustainable Development?". Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. Marzo 1996.

Organización Internacional de Estandarización (ISO). <http://www.iso.ch/>. Agosto 1999.

Organización Mundial del Comercio. <http://www.wto.org/>. Julio 1999.

Panayotou, Theodore, Robert Faris y Carlos Restrepo. El Desafío Salvadoreño: De la Paz al Desarrollo Sostenible. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). San Salvador, 1997.

Sistema Económico Latinoamericano y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Comercio y Medio Ambiente: El Debate Internacional. Editorial Nueva Sociedad; Caracas, 1995.