



Desafíos y Oportunidades para la
Gestión Ambiental en el marco de
los Acuerdos de Libre Comercio:
Perspectivas para Panamá con el
TPC

Carlos Murillo

Panamá, Marzo 29

CINPE-UNA

Contenido

- Naturaleza del problema
- La situación de Panamá
- Acceso a Mercado
- Gestión Ambiental
- Hacia una estrategia País

Sobre la naturaleza del Problema

LA COMPLEJIDAD DEL VÍNCULO ENTRE COMERCIO Y DESARROLLO

- El desarrollo implica comercio, pero **el comercio no implica desarrollo**
- Doha: **no todos se han beneficiado del comercio**
- Para que el comercio conduzca al desarrollo **se requieren buenas políticas domésticas**
- El secreto hoy día es la **productividad** y para elevarla se requiere **inversión** en áreas como **salud, educación, etc.** De ahí la importancia de que el estado cuente con los recursos necesarios
- Hoy día **el tema arancelario no es lo más importante** en las negociaciones comerciales, disciplinas que afectan la legislación doméstica es más relevante

CADA DÍA ES MÁS RELEVANTE EL TEMA

- Por las implicaciones ambientales de **la liberalización comercial**,
- Por las implicaciones que pueden tener las negociaciones ambientales, en particular en el marco de los Acuerdos Multilaterales de Medio Ambiente (**AMUMA**) y sucesivas Conferencias de las Partes (CoP) para el comercio y el desarrollo.
- Por las implicaciones de la calidad ambiental de productos y procesos de producción **en el acceso a mercados**, nuevas oportunidades comerciales y la competitividad.
- El papel del tema ambiental en el contexto del Sistema de Comercio Multilateral y la Declaración Ministerial de **Doha** que incluye el tema en el mandato de negociación.
- Por las implicaciones de la protección ambiental sobre **las negociaciones comerciales regionales y bilaterales**. Para el caso de los países centroamericanos, Panamá y la República Dominicana, las negociaciones de CAFTA con Estados Unidos han impulsado significativamente la agenda de comercio y medio ambiente

Desde el punto de vista de las negociaciones comerciales

- ◆ **Reticencias** por parte de los sectores comerciales y de los gobiernos a incluir temas ambientales en cualquier acuerdo comercial
- ◆ Temor porque las medidas comerciales con propósitos ambientales se transformen en **restricciones encubiertas al comercio** internacional con pretextos ambientales
- ◆ **Falta de precisión para manejar conflictos jurídicos** con motivo de la aplicación de medidas comerciales que tienen finalidades ambientales

Costos

- El efecto inmediato de la incorporación de la dimensión ambiental a la competitividad es **un aumento en los costos**, vía interiorización de costos, adquisición de nuevas tecnologías, etc. La preocupación inmediata del productor es el temor a la pérdida de competitividad.
- **A corto plazo**, para el país y el productor la temática **se presenta como barrera no arancelaria**, aumento de costos y pérdida de competitividad, de ahí su resistencia a abordar el tema de forma más proactiva.
- **En el largo plazo** un enfoque responsable del tema **se convierte en ecoeficiencia, diferenciación de producto, nuevos nichos de mercado** y sobre todo en sostenibilidad en cuanto al uso de los recursos naturales, que son la principal fuente de riqueza para el país.

Competitividad y Medio Ambiente

- Si la competitividad nuestra se basa en un alto daño ambiental y social ésta no durara mucho y su costo social es muy elevado, por lo que es necesario evaluar nuestros procesos productivos e ir incorporando de forma gradual y consistente aquellos cambios que redunden en una relación más amigable con el medio ambiente. Estos cambios no solo deben hacerse por el mero hecho de preservar los ecosistemas, sino por razones comerciales como el acceso de nuevos nichos de mercado, la diferenciación de nuestro producto y el mejoramiento de nuestra imagen corporativa y de país .

PREOCUPACIONES DE LOS PAISES

- Carencia de la capacidad técnica y financiera
- Los requisitos ambientales pueden tener efectos más significativos sobre las pequeñas y medianas empresas (PYMES).
- Poco transparentes, rigurosas o complejas
- Poca justificación científica y no tener en cuenta las condiciones de producción en los países en desarrollo.
- Que las medidas ambientales se pueden implementar sean por razones proteccionistas.

La situación de Panamá

LA POLÍTICA COMERCIAL EN LA ESTRATEGIA DE PANAMA

- Eje central se fundamenta en la **Estrategia Nacional de Comercio**
- Adhesión de Panamá a la **OMC** 1997
- Promoción de las **exportaciones** y la **atracción** de las inversiones
- La dinámica de sus exportaciones esta asociada al **sector servicios** alcanzando alrededor del 76% del PIB
- Suscripción de los **acuerdos comerciales** con Singapur, Taiwán y El Salvador, así como la profundización de las conversaciones con nuestros socios comerciales en Centroamérica, EUA y la Unión Europea.

Características generales del Medio Ambiente en Panamá

- De acuerdo con el Primer Informe del Estado y la Riqueza e la Biodiversidad de Panamá, el país se encuentra en la **posición 19** entre los 25 países con mayor riqueza de especies de plantas con flores, y en la **posición 4** para América del Norte y Central.
- El **30%** del territorio nacional corresponde a **áreas protegidas**
- De acuerdo con el sistema de clasificación USDASCS, sólo el **25%** de los suelos nacionales, equivalentes a 1,891,755 hectáreas, **son de aptitud agropecuaria**
- En casi todas las regiones se presenta un **uso** y manejo **inapropiado** de los suelos.
- Un elevado porcentaje de las **áreas urbanas** está **pendiente de catastro** y titulación.
- Existen pocas **empresas** o instalaciones dedicadas a la disposición final **o tratamiento de los desechos**
- El incremento de la demanda de **bienes y servicios** que requieren uso abundante de **agua** genera las mayores fuentes de presión sobre la disponibilidad y calidad de este recurso.

ELEMENTOS COMUNES DE LOS PAISES DE LA REGION

- Para todos los países es apremiante la **contaminación de las aguas superficiales y subterráneas** por descargas municipales e industriales sin tratamiento adecuado y por la filtración y el escurrimiento de pesticidas.
- El problema creciente de la **falta recolección y disposición adecuada de los residuos sólidos** municipales, así como de los **residuos peligrosos y médicos**, también es común a estos cinco países centroamericanos.
- Todos estos países se ven amenazados por procesos de **deforestación y pérdida de biodiversidad**, y por la contaminación de la atmósfera en zonas urbanas.
- **Crecimiento en la actividad económica derivada de la apertura comercial** y el correspondiente incremento de las presiones sobre el medio ambiente y los recursos naturales, en un contexto de escasez de recursos financieros, materiales, humanos y técnicos para la gestión ambiental.

Acceso a Mercado

FACTORES QUE CONTRIBUYEN A LA INCORPORACION DE REQUISITOS AMBIENTALES

- Existen relativamente pocas normas internacionales, la mayoría de los requisitos ambientales son basados en políticas nacionales (o regionales en el caso de la Unión Europea).
- Reglamentos (requisitos de gobiernos) representan solamente una parte (relativamente pequeña) de los requisitos ambientales. Aparte de reglamentos y programas de eco-etiquetado, la certificación y los códigos del sector privado juegan un papel importante. Los requisitos ambientales del sector privado parecen estar creciendo más rápidamente.
- Parece existir una tendencia de moverse de la gestión de riesgos hacia la precaución y la eliminación de riesgo.
- Los requisitos ambientales se transmiten cada vez más a través cadenas de suministro.
- La responsabilidad de evaluar y demostrar conformidad con las normas es cada vez más transferida hacia los países de exportación.

REQUISITOS AMBIENTALES EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES

- Los principales requisitos ambientales incluyen:
 - Reglamentos técnicos (que son obligatorios);
 - Ciertas medidas sanitarias y fitosanitarias;
 - Normas (que tienen carácter voluntario);
 - Etiquetas; eco-etiquetado; requisitos de empaquetado;
 - Obligaciones de aceptación de devoluciones de productos después de su uso (obligaciones “*take-back*”);
 - Códigos industriales y requisitos impuestos por las compañías importadoras.

Los Estados Unidos

- En cuanto a la protección fitosanitaria, en los Estados Unidos, **las importaciones de productos de origen vegetal son reguladas por la Ley de Protección a las Plantas** (*Plant Protection Act*, PPA) de junio de 2000.. La Ley autoriza el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (*United States Department of Agriculture*, USDA), y a través de la autoridad delegada, el Servicio de Inspección de Salud Animal y Vegetal (*Animal and Plant Health Inspection Service*, APHIS), de **prohibir o restringir las importaciones de productos vegetales** y le da la posibilidad de prevenir la introducción y extensión de infestaciones.
- Importaciones de frutas y verduras frescas deben ser acompañadas por **un permiso de importación** (que es válido para 5 años) del APHIS .
- En cuanto al uso de pesticidas, la Ley Federal de Insecticidas, Fungicidas y Pesticidas (*Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act*, FIFRA) exige a la Agencia de Protección Ambiental (EPA) que **todos los pesticidas utilizados en los Estados Unidos sean registrados, y que establezca medidas de tolerancia** segura para los residuos químicos que puedan encontrarse en los alimentos perecederos domésticos o importados. Además, la EPA debe establecer la cantidad de residuos de agroquímicos que pueden permanecer en los alimentos.

Los Estados Unidos

- La nueva Ley de Bioterrorismo, que entró en vigencia a finales del año 2003 exige a los exportadores de alimentos de todos los países hacia los Estados Unidos a estar registrados ante el FDA, entre otras cosas. A pesar de que esta ley no tenga carácter ambiental, tiene implicaciones significativas para las exportaciones de productos agrícolas a los Estados Unidos.
- Productos orgánicos
- El Programa Orgánico Nacional (NOP), que está ubicado dentro del Servicio de Comercialización Agrícola (AMS) del USDA, establece las normas de comercialización y es responsable para el programa de certificación orgánica. Los agentes de certificación que operan en países extranjeros pueden solicitar la acreditación del USDA. En octubre de 2004, USDA había acreditado 97 empresas de certificación, entre ellas 41 empresas extranjeras. De otro modo, un agente de certificación extranjero puede: (a) Recibir el reconocimiento cuando el USDA determine, al solicitarse por un gobierno extranjero cuyas autoridades tienen la capacidad de evaluar y acreditar agentes de certificación en el sentido de que cumplen con los requisitos del NOP; o (b) Recibir el reconocimiento a partir del cumplimiento de requisitos equivalentes al NOP bajo un acuerdo de equivalencia negociado con los Estados Unidos.

PRINCIPALES MEDIDAS AMBIENTALES DE LA UNION EUROPEA

- La legislación de la Unión Europea aplica el principio de **gestión de calidad y controles de proceso a lo largo de la cadena alimentaria** que va desde el buque pesquero o explotación acuícola hasta el plato del consumidor .
- Las importaciones de **productos pesqueros** en la Unión Europea **están sujetas a una certificación oficial**, fundada en el reconocimiento (por la Comisión Europea) de la autoridad competente del tercer país.
- Para la producción orgánica los países deben estar incluidos en la lista del tercer país, (Costa Rica, es el único país de la región que actualmente pertenece a esta lista)
- Los principales reglamentos que se han implementado son:
 - Ley 178/2002 establece que en todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución deberá asegurarse la trazabilidad de la importación de alimentos.
 - (EC) 852/2004 relativo a la higiene de los productos alimenticios
 - Reglamento (EC) 853/2004 contiene disposiciones relativas a la higiene de alimentos de origen animal, complementando el reglamento 852/2004
 - Reglamento (EC) 882/2004 especifica los procedimientos que Estados Miembros deben seguir para controlar el cumplimiento con los reglamentos El principio general es que importaciones desde países terceros deben cumplir con normas equivalentes a las de la UE.

PRINCIPALES MEDIDAS AMBIENTALES DE JAPON

- La Ley de Sanidad de los Alimentos contiene disposiciones sobre los **estándares generales e individuales para los alimentos comercializados en Japón** y los Límites Máximos de Residuos de Agroquímicos en los Alimentos.
- Adopción de un sistema que incluye una **"lista positiva" de pesticidas con límites máximos** para residuos específicos
- La Ley de Cuarentena Vegetal **regula la importación y comercialización de frutas y verduras frescas** en Japón, mediante la Ley sobre Protección Vegetal, las cuales están bajo la Jurisdicción del Ministerio de Agricultura, Bosques y Pesca
- Para **productos orgánicos importados deben ser certificados** por una agencia acreditada por el gobierno japonés, sin embargo, pocos organismos extranjeros han sido acreditados.

Gestión ambiental

Desafíos

- Partimos de un sistema nacional de gestión ambiental que se caracteriza por:
 - **Gestión reactiva** carente de visión y objetivos de L.P.
 - Existe mucha **normativa** pero **dispersa**
 - **Enfoque desintegrado y sectorial** de la gestión (no hay mecanismos de coordinación adecuados).
 - Enfoque correctivo de “**final de tubo**”.
 - **Procedimientos** operativos burocráticos, complicados, lentos y costosos.
 - **Débil base financiera** y de recursos humanos.
 - Incumplimiento de normativa por parte de sectores productivos (**riesgo de sanciones** en TLC)

MARCO LEGAL E INSTITUCIONALIDAD DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

■ Instrumentos de gestión ambiental:

- La mayoría de los instrumentos concretos de gestión ambiental son instrumentos regulatorios; y de entre éstos, se ha puesto énfasis en la evaluación del impacto ambiental y los delitos ambientales.
- Prácticamente no existen ejemplos de aplicación de instrumentos no regulatorios, aunque en todos los países hay esfuerzos para promover la producción más limpia.
- De entre los instrumentos económicos, los cinco países han contemplado los estímulos financieros y fiscales, si bien las restricciones financieras prácticamente impiden su aplicación. En Costa Rica se está aplicando favorablemente el pago por servicios ambientales y se está ensayando un canon por vertidos de aguas residuales.
- En la práctica, por la falta de personal, recursos, continuidad y poderes de ejecución, los instrumentos de gestión ambiental existentes no se aplican o no se aplican de manera efectiva.
- No existe un procedimiento o una metodología para seleccionar el instrumento más adecuado para cada meta ambiental concreta y para diseñarlo de modo que se garantice su eficacia.
- No existen sistemas de seguimiento y evaluación de la efectividad de los instrumentos concretos de gestión ambiental que permitan identificar resultados y hacer los ajustes necesarios.

MARCO LEGAL E INSTITUCIONALIDAD DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

- **Promoción del cumplimiento y aplicación**
 - No se ha desarrollado la promoción del **cumplimiento**.
 - Las autoridades dependen esencialmente de la **amenaza de sanción** para promover las metas ambientales.
 - No existen **mecanismos efectivos de monitoreo** del cumplimiento de las obligaciones ambientales, ni de vigilancia del respeto a las disposiciones de conservación y prevención.

MARCO LEGAL E INSTITUCIONALIDAD DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

■ Participación de la sociedad civil:

- La **participación** de la sociedad civil es en general precaria. Aunque en casi todos los países existen en el papel diversas comisiones y foros de participación pública, en la práctica la ciudadanía no tiene ingerencia en la definición de las políticas ambientales ni en las decisiones sobre el uso de los recursos naturales, particularmente en los procesos de evaluación del impacto ambiental.

MARCO LEGAL E INSTITUCIONALIDAD DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

■ Capacidad institucional

- Los seis países cuentan con las instituciones básicas para llevar a cabo una gestión ambiental adecuada. Sin embargo, están impedidas de realizar una labor efectiva por la **falta de recursos** materiales, financieras, humanos y técnicos suficientes. Con frecuencia, estas instituciones **carecen** además de las facultades legales necesarias y de los **mecanismos de coordinación** y planeación requeridos.

Hacia una estrategia País

PRIORIDADES AMBIENTALES DE LA REGIÓN

- El PARCA señala las siguientes prioridades:
- A nivel regional
 - Biodiversidad
 - Bosques
 - Producción limpia
 - Aguas
 - Gestión ambiental
- A nivel extra-regional
 - Cambio climático y desarrollo del mecanismo de desarrollo limpio
 - Convenio sobre Diversidad Biológica y las Convenciones RAMSAR Y CITES
 - Comercio internacional
 - Medio ambiente y competitividad regional
 - Cooperación
 - Búsqueda de sinergias en interrelación con acuerdos internacionales
 - Convenio de Basilea.

Reto: Mejorar el Desempeño Ambiental

- El reto de mejorar el desempeño ambiental de los sectores productivos plantea la necesidad de **mejorar el sistema nacional de gestión ambiental**
- Sistema Pro Activo basado en un **enfoque integral** de la gestión
- Sistema que impulse la introducción de tecnologías más limpias
- Generación de mecanismos de **evaluación** del desempeño ambiental
- Marco institucional coherente
- Impulso de la **descentralización** generando institucionalidad a nivel local

Estrategias necesarias

- Impulsar **esquemas de auto-regulación** que estimulen el cambio a nivel de empresa
- Combinación de medidas de comando y control
- Mecanismos de **evaluación** basados en Estándares de Calidad
- Metas e **indicadores** claros en la evaluación del sistema institucional
- Alta **transparencia** en el sistema
- Sólida **base financiera** y de recursos
- Amplia apertura a la **participación** social

Políticas

- Generar regulaciones innovadoras por parte del aparato institucional
- Diseñar un **sistema de información** para estimular redes de colaboración
- Campañas de **educación ambiental**
- Promover **sistemas de certificación**
- Mecanismos de financiamiento para **promover T+L**
- Uso de **instrumentos económicos** para la gestión ambiental (impuestos, tarifas, etc)
- Impulso de redes de trabajo más eficientes
- Promover transferencia tecnológica

Acciones por parte de las empresas

- Adopción de sistemas de gestión ambiental
- Actitudes pro-activas
- El liderazgo en el desempeño ambiental como objetivo
- Metas de diseño de contabilidad ambiental
- Aumentos de la productividad

Innovación en el Campo Ambiental

- **Biocomercio**
- Biodiversidad
- Ecoturismo
- Producción Orgánica
- Servicios Ambientales
- **Agenda Marrón**
- Tecnologías limpias

Aspectos a considerar

- Despacio porque tengo prisa
- Consistencia
- Dialogo con los sectores
- Incentivos
- Coordinación inter- institucional
- Prevenir es mas barato
- La inversión en ambiente es rentable en el LP

Muchas gracias