



“EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LA REGIÓN ANDINA: EL CASO DE ECUADOR EN EL SECTOR DE PALMICULTURA Y PESCA DE ATÚN”

Equipo consultor:

María Amparo Albán

Juan Carlos Guzmán

Iván Prieto

Gabriela Muñoz

Esteban Falconí

Taller Regional : Quito 17 de noviembre del 2005

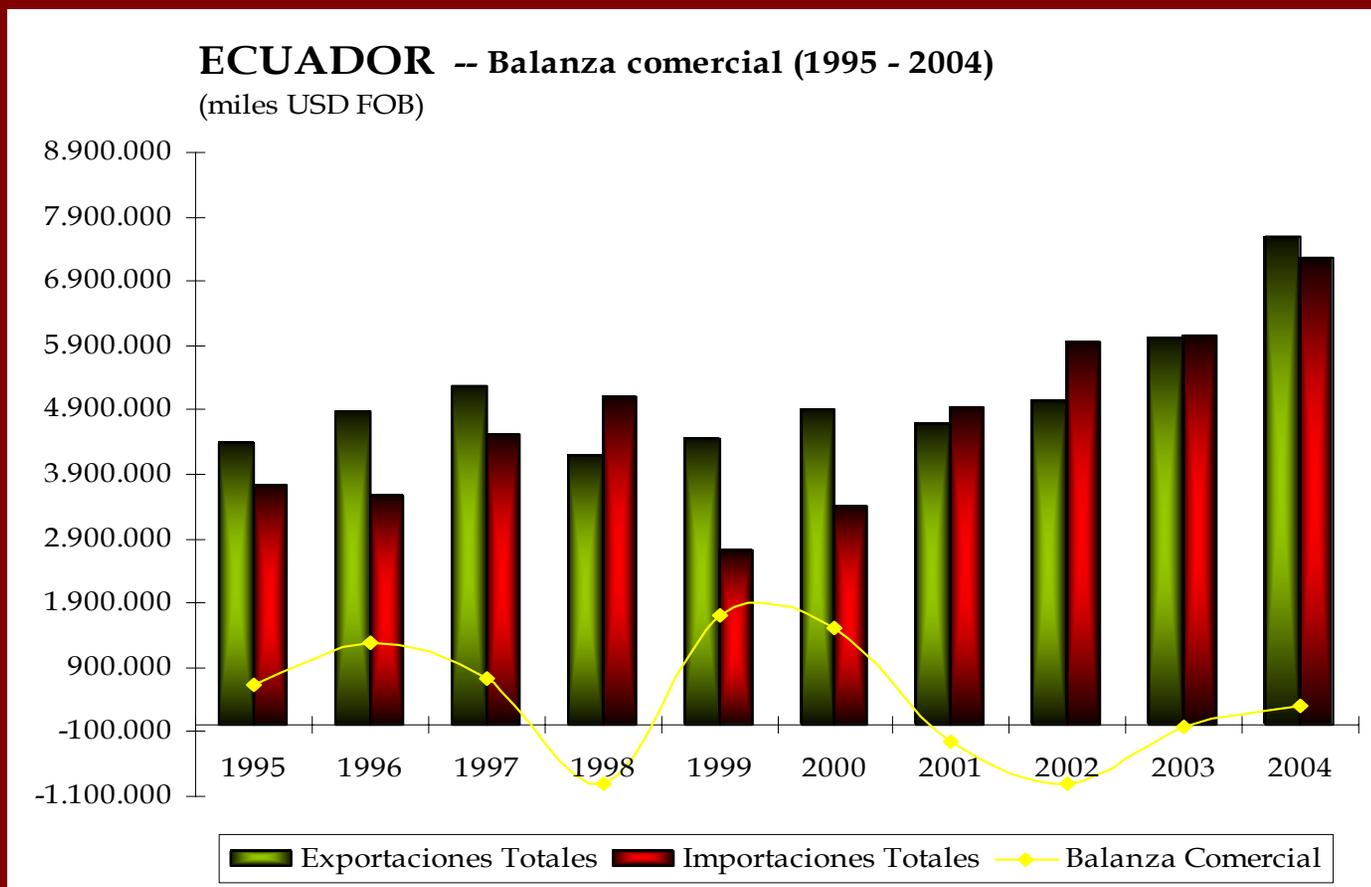
Oficina de Desarrollo Sostenible de la OEA y

el Centro de Derecho Ambiental

Antecedentes:

- La necesidad de contar con evaluaciones integrales de comercio, ha sido destacada en varios instrumentos internacionales, siendo el de mayor importancia, la mención a la opción voluntaria que tienen los países para llevar a cabo estos análisis, recogida en la Declaración Ministerial del Doha del 2001.
- La incursión de algunos países andinos en una negociación de libre comercio, destacó la necesidad de contar con evaluaciones integrales de comercio a nivel sectorial, al menos en sectores sensibles.

Escenario Económico del Ecuador:



- **En la última década (1995-2004), las exportaciones totales ecuatorianas tuvieron un crecimiento promedio de 73.3%**
- **En cuanto a la composición de las exportaciones, la mayor parte de las ventas ecuatorianas, en el 2004, fueron productos primarios 78.7%; mientras que productos industrializados fueron de 21.3%.**
- **Actualmente, la balanza comercial ecuatoriana es favorable aunque con un saldo escaso de USD 318,726 miles FOB.**
- **Los sectores de mayor relevancia comercial para el Ecuador siguen siendo los productos primarios (petróleo crudo, banano, camarón. Productos semiindustrializados (derivados de petróleo y productos del mar / atún en lata).**
-

Justificación de los sectores:

- **(i) Por su alta sensibilidad ambiental, lo que determina que los factores institucionales asociados sean muy relevantes.**
- **(ii) Por su importancia real (pesca atún) y potencial (aceite de palma africana), dentro de la estrategia de liberalización frente a mercado norteamericano.**

- **(iii) Por su composición de producto, especialmente las exportaciones al mercado norteamericano que tienen valor agregado importante en su proceso de industrialización.**
- **(iv) Por ser sectores con una representatividad germinal importante, lo cual determina una importante capacidad institucional para enfrentar los retos en materia de competitividad ambiental. Y finalmente;**
- **(iv) Por su alta sensibilidad socio-ambiental, en términos de empleo directo, y problemática comunitaria.**

Análisis Económico: “análisis de las ventajas comparativas relevadas: palma africana”

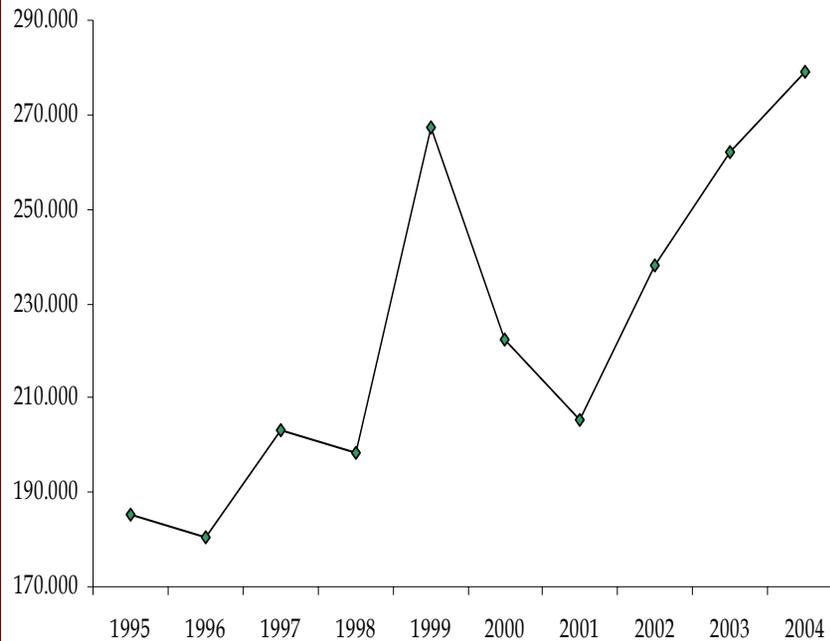
- **En el caso de la palma africana se aplicó un modelo de ventaja comparativa revelada (VCR) que permite conocer la situación del producto en el mercado internacional a fin de buscar una especialización en productos rentables y con mayor valor agregado.**
- **La producción ecuatoriana de aceite crudo de palma africana ha tenido un comportamiento cíclico, registrándose el mayor decrecimiento (del período de análisis 1995-2004) desde 1999 al 2001 (-23.1%), de 267,246 TM a 205,396 TM, respectivamente. A partir del 2001 su tendencia ha sido creciente alcanzando una producción de 279,152 TM en el año 2004.**

Análisis Económico: “análisis de las ventajas comparativas relevadas: palma africana”

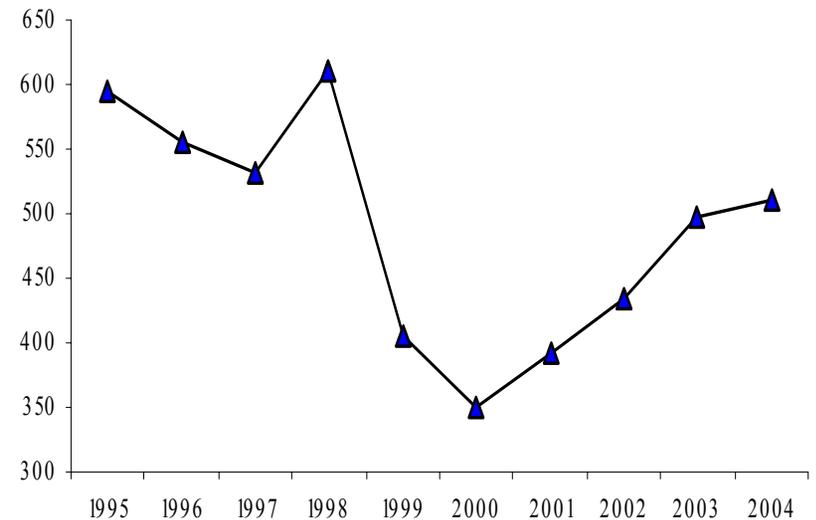
- Progresivo proceso de renovación de plantaciones y recuperación del precio de la fruta explican un mayor crecimiento de la producción. En 1998 el precio promedio fue 601 USD/TM (el más alto del período de estudio). Incentivo que generó un mayor volumen de producción al año siguiente.

Análisis Económico: “análisis de las ventajas comparativas relevadas: palma africana”

ECUADOR -- Producción de aceite crudo de palma africana (1995 - 2004)
(TM)



ECUADOR -- Precio de aceite crudo de palma africana
(1995 - 2004)
(USD/TM)



Análisis Económico: “análisis de las ventajas comparativas relevadas: palma africana”

- En el año 2000 se registró el precio más bajo (349 USD/TM), situación que influyó negativamente en los volúmenes de producción del siguiente año.
- El precio del aceite crudo de palma africana proveniente de Ecuador es mayor, en promedio, que en Malasia que es el primer productor mundial de esta oleaginosa/pérdida de competitividad cambiaría de Ecuador.
- En los últimos años se han comenzado a equiparar los precios aunque mantienen una tendencia a la baja: en el 2004 el precio en Ecuador fue de 511 USD/TM y en Malasia de 430 USD/TM.

- Según cálculos y proyecciones del gremio Palmicultor (ANCUPA-FEDAPAL), se estima que en los próximos cinco años (2004-2009), en el Ecuador, la superficie sembrada de palma africana se incrementará en 45%, es decir llegará a 240,000 hectáreas; la producción de aceite crudo a 400,000 TM; y, el excedente para exportar a 200,000 TM (actualmente es de 100,000 TM).
- Del análisis de las ventajas comparativas reveladas, se puede apreciar que durante el período 1998 – 2003, todos los índices de VCR son inferiores a 1, lo que indica que el Ecuador no refleja una ventaja exportadora de aceite crudo de palma, ello se explica, entre otros factores, porque la mayor parte del volumen producido es consumido internamente.

Análisis Ambiental: palma africana

En el caso de la palma africana y conforme a la metodología de la OCDE, que desarrolla una evaluación integrada de los efectos directos e indirectos que las reformas comerciales puedan tener sobre el medio ambiente y la sociedad, se han determinado efectos siguiendo un análisis cuali-cuantativo.

Efecto escala

El sector palmicultor debido a su naturaleza de monocultivo que ocupa extensas áreas de suelo y de recursos naturales, se podría visualizar que un mayor incremento de la producción genera mayores cargas sobre el medio natural y por lo tanto un ***efecto escala negativo***.

Efecto producto

- De manera preliminar, el lento proceso de adopción de tecnologías mejoradas y amigables con el ambiente en la producción de palma africana y la ocupación de grandes extensiones de tierra de bosque primario o aledaños para la expansión de la frontera agrícola en palmicultura, reflejaría la presencia de un **efecto producto *negativo***.
- Se empiezan a incorporar cambios tecnológicos, reduciendo costos e incrementando la producción de manera sostenible/ configurar un efecto producto positivo. (Por ejemplo la aplicación de fertilizantes directamente a la palma, evita que el insumo llegue al suelo y provoque una mayor degradación del mismo).

Efecto estructura

El efecto estructura está relacionado con el desempeño microeconómico, en función de los cambios de patrón económico y estructura productiva sectorial que tienen lugar como resultado de reformas políticas, tanto internas como políticas comerciales internacionales.

- La inexistente ventaja comparativa del sector palmicultor profundiza aún más la crisis del mismo, frena las posibilidades de entrar en un proceso de reingeniería de sus actividades y provoca una débil especialización en los procesos que requieren la participación de la mano de obra.
- La escasa participación del sector palmicultor en el mercado mundial, permite afirmar que el sector se enfrenta a un ***efecto estructura negativo***, complementado con una especialización puntual y más no íntegra a todo nivel de la estructura de su cadena agro-productiva.

Efecto regulatorio

Este efecto se observa cuando las medidas de política comercial o acuerdos producen cambios en las estructuras legales y políticas de un país. En este caso el efecto regulatorio en el caso del cultivo de palma africana, sería positivo ya que la incidencia del compromiso del cumplimiento de normas ambientales de forma obligatoria derivado de la aplicación del capítulo ambiental elevaría la necesidad de cumplimiento.

- El cumplimiento de los acuerdos comerciales (medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, los acuerdos ambientales y las normas laborales) presionan hacia un mayor cumplimiento de las regulaciones ambientales- ***Efecto regulatorio positivo*** -reto a la institucionalidad del Ecuador.

Análisis Económico: “modelo de equilibrio parcial: pesca de atún”

- En el caso de la pesca de atún se aplicó un modelo de equilibrio parcial para determinar cómo la reducción arancelaria impactaría en los volúmenes de captura.
- Los principales impactos que se estudiaron son: la variación del precio del atún al armador (sin procesar o crudo), la variación del precio del atún en lata a nivel importador USA (precio del cartón), la variación en las cantidades demandadas por el importador de atún enlatado en los EE.UU; y, la variación en las cantidades ofertadas de atún crudo (sin procesar).

- La demanda de factores productivos (caso atún crudo) por parte de las empresas se deriva de las demandas de bienes y servicios finales (caso atún en lata importado en los EE.UU.).
- Una reducción en los aranceles trae como consecuencia una reducción de los costos marginales de los distribuidores y por lo tanto una mayor oferta de servicios de comercialización. El incremento de esta oferta finalmente producirá reducción en los precios para los consumidores y un incremento de la demanda a nivel del armador.

- Como consecuencia de la desgravación arancelaria se espera un un incremento del precio de retorno al armador del 11%, y un incremento de las capturas del 6,63%.
- El incremento de la oferta del atún en lata sería producido por el aumento del esfuerzo de captura económicamente justificable de acuerdo al nuevo precio y según la capacidad existente de la flota atunera ecuatoriana.
- El mejor precio puede incentivar inversiones en mejoramiento tecnológico que incremente las capturas en mayor medida en el largo plazo.

Análisis Ambiental: pesca de atún

En el caso de la pesca de atún la evaluación ambiental muestra los efectos sobre sostenibilidad:

- En base a la información del análisis de equilibrio parcial, y al igual que en el caso de la palmicultura, se han evaluado los efectos ambientales conforme a la metodología de la OCDE, que desarrolla una evaluación integrada que examina efectos directos e indirectos configurando un análisis cuali-cuantativo que en este caso combina un análisis de equilibrio parcial con una evaluación cualitativa.

Efecto escala

- El incremento en la producción (captura y procesamiento) del atún en los últimos años, ha sido significativo para el crecimiento del PIB, lo que genera un mayor índice de captura de atún. Este incremento ha sido acompañado de políticas de control (monitoreo de volúmenes de captura) que han permitido internalizar importantes costos ambientales.
- Liberalización comercial y la firma de acuerdos comerciales obliga al cumplimiento de estándares para poder ingresar a dichos mercados. *Efecto escala positivo.*

Efecto producto

- El análisis de este efecto se encuentra asociado al comercio de productos o insumos que pueden servir para mejorar o tener impactos negativos sobre el medio ambiente. El cumplimiento de estándares ambientales (sistemas de excluidores de delfines y de las inspecciones a bordo obligatorias contenidos en la CIAT y el Programa de Conservación de Delfines) y de cumplimiento obligatorio para Ecuador, configuran un *efecto producto positivo*.
- La certificación “dolphin safe” confirma un avance en la tecnología y en consecuencia del producto.
- Es necesario en adelante realizar un monitoreo al resto de la cadena del producto en lo que se refiere al procesamiento y empaclado, para confirmar que la influencia de las normas obligatorias de cumplimiento ambiental derivadas de la aplicación de un Tratado de Libre Comercio, cubran también estos tramos de la cadena productiva.

Efecto estructura

- El efecto estructura está relacionado con el desempeño microeconómico, en función de los cambios de patrón económico y estructura productiva sectorial.
- El análisis del comportamiento de especialización productiva sectorial revela que no existe evidencia suficiente para afirmar que el proceso de apertura comercial proveniente de la negociación de un TLC provocará una re-asignación de recursos en función de la ventaja competitiva del sector atunero ecuatoriano. Si bien el modelo de equilibrio parcial apunta a un incremento del 6.7% en las cantidades producidas y demandadas para el mercado norteamericano, este incremento obedece a una mejora en el precio final debido a la reducción arancelaria mas que a un cambio en la estructura productiva.

- En consecuencia se aprecia un ***efecto estructura neutro***, ya que el incremento de las exportaciones hacia Estados Unidos está determinado por la reducción arancelaria y una mejora sustancial en el precio final antes que por la capacidad productiva instalada de procesamiento de atún.

Efecto regulatorio

- Se configura un efecto regulatorio cuando las medidas de política comercial producen cambios en las estructuras institucionales, políticas y normativas de un país.
- Las políticas y normas de comercio elevan los niveles de cumplimiento ambiental, sea por generar normativa ambiental previamente inexistente o por un más estricto monitoreo y de control del cumplimiento ambiental.
- En el caso de la pesca de atún se ha visto que existe un incremento de las medidas de control proveniente de la demanda del mercado y de iniciativas políticas multilaterales en los últimos años, lo que sumado al hecho de la obligatoriedad del cumplimiento de las normas ambientales vigentes proveniente de la negociación de un capítulo ambiental en el Tratado de Libre Comercio, arrojaría un ***efecto regulatorio positivo***.

- El efecto regulatorio positivo en el caso del atún, presupone un importante trabajo a nivel de armonización de las competencias institucionales sobre temas sectoriales, y debería incrementar el nivel de desarrollo regulatorio a nivel seccional, en especial donde se asientan importantes industrias procesadoras y empacadoras de atún.

CONCLUSIONES

- Por el momento y de acuerdo al análisis de ventajas reveladas el **sector de palmicultura** no se perfila como un gran sector competitivo en el mercado norteamericano. Esto se explica por > precios mas altos del producto ecuatoriano, la demanda interna de aceite de palma que absorbe de forma satisfactoria la mayor parte de la producción local.
- En relación a los aspectos regulatorios ambientales hasta el momento no se han realizado acuerdos de cumplimiento voluntario entre los gremios productores y la autoridad ambiental. De hecho ha habido acciones contradictorias respecto del monitoreo y otorgamiento de licencias ambientales para palmicultura.
- El sector privado no ha realizado demasiadas acciones encaminadas a mejorar el desempeño ambiental global de la industria, y este es un campo abierto para el fortalecimiento de las capacidades institucionales.
- Existe un reto en el cumplimiento ambiental que se deriva de la negociación del capítulo ambiental, como de las exigencias propias de los mercados internacionales.

- En el **caso del atún** aún cuando no se tienen datos definitivos sobre los niveles de acceso a los mercados que este producto encontrará al final de la negociación con los Estados Unidos, se puede afirmar que se trata de un producto con posibilidades de crecer y consolidarse con el tiempo en el mercado estadounidense, pues se trata de un producto competitivo (en especial atún en lata que no gozó de las preferencias del ATPDEA).
- En relación a los impactos ambientales, el modelo de equilibrio parcial lleva a concluir que una reducción arancelaria redundará más en una mejora en el precio de retorno para los productores por el incremento de la demanda derivada, mas que en un aumento significativo del volumen de capturas de atún, pues el volumen de capturas está supervisado por la CIAT y el Ecuador se encuentra en observancia de sus regulaciones e iniciativas.
- Es necesario emprender acciones para mejorar el cumplimiento ambiental y fortalecer las capacidades institucionales centrales y seccionales para regular el desempeño ambiental de toda la cadena productiva con estándares ambientales claros y exigibles a través del monitoreo constante.