

comercio internacional

Las barreras medioambientales a las exportaciones latinoamericanas de camarones

María Angélica Larach



NACIONES UNIDAS



**División de Comercio Internacional y
Financiamiento para el Desarrollo**

Unidad de Comercio Internacional

Santiago de Chile, octubre de 1999

Este documento fue preparado por María Angélica Larach, Oficial Económico de la Unidad de Comercio Internacional de la División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de el autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1270-P

ISBN: 92-1-321532-0

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 1999. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.99.II.G.45

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción.....	7
A. La pesca de camarones y la protección de las tortugas marinas	9
B. Medidas unilaterales del importador.....	11
C. Argumentos jurídicos sobre el embargo de los camarones.	15
D. Los casos de Ecuador y Colombia.	19
1. Ecuador.	19
a. Pesca con redes de arrastre.....	20
b. El cultivo del camarón.....	21
2. Colombia.....	22
a. Pesca con redes de arrastre.....	22
b. El cultivo del camarón.....	23
Bibliografía	25
Serie comercio internacional	
Números publicados.....	27

Resumen

A instancia de grupos defensores del medio ambiente, los Estados Unidos fueron llevados a promulgar una ley que prohíbe la importación de los camarones que son capturados con sistemas de pesca que amenazan la vida de las tortugas. Inicialmente limitándose a la pesca en las aguas del Pacífico, la medida se extendió posteriormente al Atlántico. Paralelamente, fue desarrollado en los Estados Unidos un sistema para permitir la pesca de camarones sin capturar accidentalmente a las tortugas. Más tarde se creó una legislación específica para obligar a las empresas a utilizar un dispositivo excluidor de tortugas (DET) u otros similares.

Los Estados Unidos son uno de los principales importadores de productos pesqueros del mundo y un destino de preferencia de las exportaciones latinoamericanas. Empero, en los últimos años ese país se ha caracterizado por la utilización de medidas de restricción a las importaciones, para forzar a los exportadores a adoptar procesos productivos que se ajusten a su legislación de protección a especies amenazadas de extinción. Surgieron medidas de restricción a las importaciones de camarones, dado que uno de los sistemas que son utilizados en su captura (pesca con redes de arrastre) afecta a las tortugas marinas, que en los Estados Unidos están protegidas por Ley Federal, con la prohibición de la comercialización de todos los productos derivados.

Estados Unidos otorga una certificación a aquellos países que le exportan camarones y que utilizan dichos dispositivos. La exigencia de la nueva forma de pesca, unida a la obligatoriedad de recibir una certificación que verifique que la pesca de arrastre de camarones no

pone en peligro a las tortugas es otorgada anualmente. Tal situación provoca una incertidumbre constante en cada país exportador de camarón de la región de América Latina al no contar con la certeza que el intercambio de camarones no se verá interrumpido

Muchos países comparten la inquietud de los Estados Unidos de asegurar la supervivencia de las tortugas marinas, pero no están de acuerdo con la imposición de medidas ambientales extraterritoriales. La medida unilateral se refiere al proceso productivo de los camarones y no al producto mismo, de forma análoga al caso del atún-delfines

La protección al medio ambiente es un objetivo legítimo de política, pero, no deja de ser inquietante, que las normas ambientales puedan convertirse en importantes barreras al comercio internacional y que se traduzcan en nuevas condiciones previas para tener acceso a los mercados de los países industrializados. Antecedentes sobre el embargo de las exportaciones de camarones a los Estados Unidos, los argumentos jurídicos en la OMC en relación a la acción unilateral, y algunos datos sobre la adecuación a esa política estadounidense a dos países latinoamericanos son presentados en el documento.

Introducción

Estudios recientes indican que las políticas para una mayor apertura de las economías latinoamericanas, que fueron puestas en vigor en la actual década, contribuyeron al aumento del comercio exterior de bienes y servicios de la región, aunque con un incremento más fuerte de las importaciones que de las exportaciones. Para imprimir mayor dinamismo a sus exportaciones, los gobiernos de América Latina y el Caribe han introducido instrumentos de promoción con vistas a cambiar su especialización exportadora, mas manteniendo sus ventajas comparativas basadas en la abundancia de recursos naturales. Los productos pesqueros se incluyen entre los nuevos productos de exportación, y Chile, Ecuador, Argentina, Perú, México, Brasil y Colombia son algunos de sus mayores exportadores latinoamericanos. Entre los productos pesqueros, el camarón representa un ítem exportador en el cual países como Ecuador, Colombia y Honduras han concentrado sus esfuerzos de diversificación (CEPAL, 1995).

Los Estados Unidos son uno de los principales importadores de productos pesqueros del mundo y un destino de preferencia de las exportaciones latinoamericanas. Empero, en los últimos años ese país se ha caracterizado por la utilización de medidas de restricción a las importaciones, para forzar a los exportadores a adoptar procesos productivos que se ajusten a su legislación de protección a especies amenazadas de extinción. El primer caso ejemplar de conflicto entre comercio y medio ambiente fue el embargo de las importaciones de atún, en cuya pesca era utilizado un sistema que amenazaba la supervivencia de los delfines.

De manera similar surgieron medidas de restricción a las importaciones de camarones, dado que uno de los sistemas que son utilizados en su captura (pesca con redes de arrastre) afecta a las tortugas marinas, que en los Estados Unidos están protegidas por Ley Federal, con la prohibición de la comercialización de todos los productos derivados. Los estudios existentes han concluido que la muerte de las tortugas marinas por su captura accidental en la pesca de arrastre es una de las causas de su extinción.

La preocupación por los efectos de la pesca de los camarones sobre las tortugas ha llevado a grupos ambientalistas, entre los cuales se incluye el Earth Island Institute, a exigir del gobierno estadounidense el embargo de importaciones de camarones para forzar a los exportadores al cambio de sus métodos de captura.¹ Además, otras regulaciones se extendieron a los camarones que son producidos en granjas (acuicultura), porque ocasiona otros tipos de daños al medio ambiente. La producción de camarones en granjas acuícolas, sin un manejo adecuado, puede destruir las zonas de manglares adyacentes, motivo por el cual hay también una gran presión por vetar la entrada del camarón de granja a los Estados Unidos.

La protección al medio ambiente es un objetivo legítimo de política, tanto de países industrializados como en vías de desarrollo. No deja de ser inquietante, sin embargo, que las normas ambientales puedan convertirse en importantes barreras al comercio internacional y que se traduzcan en nuevas condiciones previas para tener acceso a los mercados de los países industrializados. Para contribuir al tema, este documento presenta los antecedentes sobre el embargo de las exportaciones de camarones a los Estados Unidos, los argumentos jurídicos en la OMC en relación a este tipo de acción unilateral, y algunos datos sobre la adecuación a esa política estadounidense por dos países latinoamericanos: Ecuador y Colombia.

¹ El Earth Island Institute también participó en la campaña para el control de las importaciones del atún que incidía sobre los delfines.

A. La pesca de camarones y la protección de las tortugas marinas

Expertos científicos reconocen la existencia de siete especies de tortugas marinas, las que en su mayoría habitan en aguas tibias o tropicales. La disminución de la población de cinco de estas especies es actualmente motivo de preocupación. Son ellas: tortuga caguama, cotorra, verde, laúd y carey. Estudios revelan que si bien en la reducción de la población de esas tortugas marinas influyen otros factores, en gran parte se debe a consecuencias directas e indirectas de actividades humanas.

Varias son las causas que han ayudado a reducir los stocks de las distintas especies de tortugas marinas. Parte se ha debido a la explotación de su carne, huevos y aceite tanto para fines comerciales como para alimentación; a los ingresos recibidos por la venta de productos derivados de su concha (carey y cuero); a la destrucción de sus huevos anidados en las playas, a factores naturales (fenómeno del Niño), y a la contaminación marítima (derrame de petróleo). También contribuyen a esta disminución la mayor demanda por consumo de camarón y sus derivados en los distintos mercados, tanto internos como externos, dado que el método de pesca de arrastre del camarón coge accidentalmente a las tortugas marinas las que terminan muriendo cuando se dejan fuera de su habitat o quedan asfixiadas en las redes.

Desde los años setenta, Estados Unidos incluye a las tortugas marinas en la lista de la Ley de Especies Amenazadas o en peligro de extinción². Sin embargo, esta protección no detuvo la disminución de la población. El sistema de pesca de camarón ha sido el factor, que para los Estados Unidos, más ha contribuido a la extinción de las tortugas. Esta fue la conclusión a la que llegó el Servicio Nacional de Pesca Marítima que para revertir la tendencia ofreció a los pescadores de camarones utilizar, voluntariamente, un dispositivo para excluir las tortugas y reducir, por lo tanto, su mortalidad.

En países en desarrollo, como los latinoamericanos, además de las muertes indirectas de las tortugas por el sistema de pesca utilizado en la captura de camarones, se suman las muertes directas por los otros factores anteriormente mencionados. Así, para una acción con vistas a reducir la mortalidad de las tortugas, debe encontrarse la combinación adecuada entre las distintas estrategias de conservación, en cada uno de los países.

A su vez, en estos países las actividades pesqueras se han intensificado considerablemente, tanto en su forma artesanal como en la comercial. Estas aguas propicias para la vida de las tortugas marinas, ha llevado a los productores de camarones a introducir nuevas tecnologías conducentes a aumentar la producción. Todo esto aporta signos positivos al avance de la captura de las tortugas marinas. El aumento de la pesca del camarón es un buen ejemplo que explica la disminución de la población de tortugas, por la creciente demanda y por su alto valor de exportación.

Hace unas décadas que en los Estados Unidos varios grupos ambientalistas organizados, preocupados por la avanzada reducción de la población de tortugas marinas, empezaron a demandar acciones concretas del gobierno estadounidense para frenar el proceso de su extinción. Una de las medidas propuestas fue introducir cambios en el sistema de pesca de arrastre del camarón de manera de preservar a las tortugas. Este nuevo sistema se puso en práctica, primero en el propio Estados Unidos, y luego de comprobarse que efectivamente el nuevo método de pesca no atentaba contra la vida de las tortugas, el país comenzó a exigirlo como un requisito para aquellos países que le exportaban camarón.

Cabe señalar que Estados Unidos es el mayor importador de camarones del mundo, y con una alta preocupación por el desarrollo de industrias cuyos productos o procesos productivos resulten ambientalmente sustentables. Por lo tanto, cuando el gobierno comenzó a exigir, por ley nacional, el cambio del sistema de pesca de arrastre de los países exportadores de camarones a uno que fuese igual o similar al implantado internamente, para permitir su importación, esa exigencia tuvo efectos económico y social tanto en los países latinoamericanos como también en algunos países exportadores.

² Desde 1973 las tortugas en aguas de los Estados Unidos están sometidas a la Ley de Especies Amenazadas (Public Law 93-205) y desde 1975 todas las especies de tortugas marinas han sido incluidas en el Apéndice I de la CITES.(OMC, 1998a)

B. Medidas unilaterales del importador

A instancia de grupos defensores del medio ambiente, los Estados Unidos fueron llevados a promulgar una ley que prohíbe la importación de los camarones que son capturados con sistemas de pesca que amenazan la vida de las tortugas. Inicialmente limitándose a la pesca en las aguas del Pacífico, la medida se extendió posteriormente al Atlántico. Paralelamente, fue desarrollado en los Estados Unidos un sistema para permitir la pesca de camarones sin capturar accidentalmente a las tortugas. Más tarde se creó una legislación específica para obligar a las empresas a utilizar estos dispositivos u otros similares.

La captura de tortugas marinas está prohibida en los Estados Unidos desde 1973, por la Ley de Especies Amenazadas (LEA). Más tarde, el Servicio Nacional de Pesca Marítima diseñó el dispositivo excluidor de tortugas (DET). Se señaló que el manejo e instalación adecuado del dispositivo reduce considerablemente la captura accidental y la muerte por asfixia de las tortugas marinas en las redes de arrastre en la pesca de camarones, estimándose su efectividad en un 97% y un impacto negativo de un 2% a 3% en la pesca de camarones. En 1983, la conclusión de varios estudios en cuanto a que la pesca de arrastre de los camarones contribuía a la desaparición de las tortugas marinas, llevó al Servicio Nacional de Pesca Marítima a proponer el uso voluntario de los DET para los pescadores de camarones de los Estados Unidos. El escaso número de pescadores que utilizaron los DETs hizo que fracasara el programa.

En 1987, un reglamento de aplicación de la LEA tornó el DET obligatorio para todos los barcos de los Estados Unidos que se dedicaban a la pesca de camarón con redes de arrastre, lo que fue puesto plenamente en vigor en 1990. Posteriormente, en 1989, fue promulgado el artículo 609 de la Ley Pública 101-162, que prohíbe la importación de camarones capturados bajo el sistema de arrastre provenientes de los países cuyas aguas son templadas o tropicales, en las que habitan las tortugas marinas³. El cumplimiento de la Ley es monitoreado conjuntamente por el Departamento de Aduanas, el Departamento de Estado y la Guardia Costera de los Estados Unidos.

Para que un país reciba la certificación por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos el gobierno del país exportador debe mostrar evidencia del uso del DET o su similar, o aportar prueba documental de que la pesca de camarones no afecta a las tortugas, sea porque ellas no existen en las aguas en las que los camarones son capturados, o que el sistema de pesca empleado no es dañino a las tortugas. De lo contrario, el Departamento de Aduanas puede por ley prohibir la importación de los camarones del país.⁴

Para dar cumplimiento al artículo 609, el gobierno de los Estados Unidos, haciendo uso de las Directrices de 1991, limitó el ámbito geográfico de la prohibición de importaciones a los países de la región del Caribe y del Atlántico Occidental, y les concedió un plazo de tres años para la introducción gradual de un régimen comparable, lo que afectó particularmente a México.⁵ El deseo del gobierno de retrasar la implementación de la Ley fue apelada a la Corte Internacional de Comercio por el Earth Island Institute. A fines de diciembre de 1995, esta organización ganó la apelación ante la Corte la que ordenó al gobierno de los Estados Unidos aceptar extender su aplicación a todos los países a más tardar el 1 de mayo de 1996. (Stewart, 1998)

El 19 de abril de 1996, los Estados Unidos promulgaron las Directrices de 1996 que generalizaron el ámbito de aplicación del artículo 609 al camarón pescado en todas las naciones pesqueras (OMC 1998c, p. 5). En esta última etapa, la aplicación de la ley afectó a los países de América Latina cuyas aguas son templadas o tropicales.

Stewart (1998) señala que en el caso de Trinidad y Tabago, existe una zona de captura de camarón donde es improbable encontrar tortugas marinas y sin embargo, se exige el uso de los DETs. Una otra zona existe en la isla donde sí habitan las tortugas, pero en esta no hay captura del camarón. La exigencia de los Estados Unidos de exigir la certificación de que en la captura del camarón no se atenta contra las tortugas en parte se debe al pequeño tamaño de la isla que dificulta la separación de las zonas y por otro, al no haber contado con evidencia científica al momento de implementarse las directrices, que certificase que en la zona de captura del camarón las tortugas estaban libres de peligro.

Según información del Earth Island Institute, el Departamento de Estado de los Estados Unidos, hasta 1998, ha certificado a 43 países exportadores de camarones aunque más de 40 están

³ Véase la página American University's Academic Web Server <http://gurukul.ucc.american.edu>. La prohibición no afecta la pesca manual pues las redes utilizadas son muy pequeñas y no dañan a las tortugas.

⁴ Directrices de 1991 (56 **Federal Register** 1051, de 10 de enero de 1991); Directrices de 1993 (58 **Federal Register** 9015, 18 de febrero de 1993); Directrices de 1996 (61 **Federal Register** 17342, 19 de abril de 1996) (OMC 1998c, p. 3, nota 11). En primer lugar, se concede un certificado a los países cuyo medio ambiente pesquero no represente una amenaza de captura accidental de tortugas marinas durante la pesca de camarones; en segundo lugar, se concede el certificado a las naciones pesqueras que aporten pruebas documentales de la adopción de un programa reglamentario que regule la captura accidental de tortugas marinas en el curso de la pesca comercial de camarón con redes de arrastre que sea comparable al de los Estados Unidos, y en el caso de que la tasa media de capturas accidentales de ese tipo de tortugas marinas por barcos del país pesquero sea comparable a la tasa media de capturas accidentales de tortugas marinas por barcos de los Estados Unidos (Artículo 609 b) 2) A) y B)) (OMC 1998c, p. 3).

⁵ En el párrafo b) 1) del artículo 609 se prohíbe, a partir del 1° de mayo de 1991, la importación a los Estados Unidos de camarón capturado con tecnologías de pesca comercial que puedan dañar a las tortugas marinas. El párrafo b) 2) del mencionado artículo establece que la prohibición de importaciones de camarones no se aplicará a las naciones pesqueras que hayan recibido el oportuno certificado (OMC, 1998c, pp. 2-3).

impedidos de exportar, estando pendiente la certificación de prueba de la implantación del sistema⁶. De los 43 países certificados, 19 están utilizando el sistema DET, entre ellos, Colombia, Ecuador y México;⁷ 16 otros⁸ pescan en aguas frías donde no se encuentran las tortugas y en ocho países⁹ la pesca es manual.

Las Directrices de 1996 exigen que todas las exportaciones de camarón y sus productos a los Estados Unidos vayan acompañadas de una declaración del exportador, atestiguando que el camarón en cuestión fue pescado en aguas de una nación que disponía de un certificado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 609 o “en condiciones que no afectaban negativamente a las tortugas marinas” (OMC 1998c, p. 4). El artículo 609 no se aplica al camarón de acuicultura, artesanal o de aguas frías. El proceso de certificación otorgada por los Estados Unidos tiene una duración de un año, y ella puede ser retirada en cualquier momento (como le sucedió a Colombia y Ecuador en mayo de 1997), lo que introduce incertidumbre en la actividad económica y comercial. Brasil y Venezuela recibieron la certificación en 1997, pero no en 1998 (Andrade, 1998, p. 35).

Según información de los Estados Unidos el costo de un DET americano instalado fluctúa entre 300 y 400 dólares, valor que podía ser menor si es fabricado en el propio país (OMC, 1998b).¹⁰ Aunque el valor sea bajo en términos internacionales, en general suele ser superior al ingreso medio anual de los pescadores en muchos países en desarrollo. Además, hay otros costos específicos de la actividad de pesca que no son incluidos. Al no usar el sistema DET en la captura accidental de pesca de camarones, los pescadores arrastran pescado comestible que es vendido directamente para consumo humano o desperdicios de pescado, el que se vende para elaborar harina de pescado o fertilizantes agrícolas. Por esto, para los pescadores el uso de los DET los lleva a dejar de recibir ingresos al eliminarse las capturas accidentales, los peces de gran tamaño no son queridos en las redes de arrastre utilizadas en la pesca de camarones.

En algunos países, los pescadores que son empleados de las empresas exportadoras de camarones, reciben un sueldo en efectivo que es complementado con el ingreso resultante de la venta en el mercado local, de los peces capturados junto con los camarones y que son desechados por las empresas camaronerías. El Servicio Nacional de Pesca Marítima de los Estados Unidos reconoce que un efecto secundario del uso de los DET es la exclusión de los otros peces (OMC, 1998b, Anexo I, Conservación de las Tortugas Marinas: acuerdos internacionales). Sin embargo, este efecto sobre los ingresos de los pescadores no ha sido considerado en el costo de la utilización del DET, por países de bajo ingreso.

Otros costos asociados a la adopción del DET se refieren a la capacitación y su instalación. La transferencia de tecnología de los DETs para adaptarla a la pesca nacional es un proceso que toma tiempo. Si la capacitación no es bien asimilada por los pescadores, su uso no adecuado resulta en pérdidas de captura de camarones; o sea, su mal uso favorece el acarreo de desperdicios y sedimentos disminuyendo la captura de camarones y aumentando el tiempo de la pesca. Asimismo, el cumplimiento con las reglas de los Estados Unidos introduce costos de administración y fiscalización, pues se requiere que tanto las autoridades nacionales como los dueños de las embarcaciones deban mantener una constante inspección para fiscalizar la utilización del dispositivo DET.

⁶ Un país que no reciba la certificación puede apelar y pedir una segunda inspección.

⁷ Los 19 países son: Belice, Brasil, China,, Colombia, Costa Rica,, Ecuador, El Salvador, Fiji, Guatemala, Guyana, Honduras, Indonesia, México, Nicaragua, Nigeria, Panamá, Tailandia, Trinidad y Tabago y Venezuela

⁸ Los 16 países son: Argentina Bélgica, Canadá, Chile, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Islandia, Irlanda, Países Bajos, Nueva Zelandia, Noruega, Rusia, Suecia, Reino Unido y Uruguay

⁹ Los ocho países son: Bahamas, Brunei, República Dominicana, Haití, Jamaica, Omán, Perú y Sri Lanka.

¹⁰ En el costo de los DETs los pescadores no sólo han considerado el valor de importación, sino también el valor de su frecuente reposición al perderlos en el mar. Esto llevó a los pescadores a fabricar sustitutos de DETs internamente, los que resultaron a un costo menor pero de calidad inferior y continuando con la frecuencia de la pérdida. (Stewart, 1998)

Muchos países comparten la inquietud de los Estados Unidos de asegurar la supervivencia de las tortugas marinas, pero no están de acuerdo con la imposición de medidas ambientales extraterritoriales como es el caso de la aplicación del artículo 609. Aún cuando, algunos países consideran que la utilización obligatoria de los DET es un instrumento eficaz para la reducción de las capturas de las tortugas, consideran que hay otros como la veda, cierre de zonas, limitaciones de tiempo de pesca, tamaño de las redes, entre otros, que conducen al mismo resultado.

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, CITES, incluye desde 1975 a todas las especies de tortugas marinas. Sin embargo, los Estados Unidos consideran que la Convención ha sido ineficaz para detener la extinción de las tortugas, específicamente porque que no contiene medidas comerciales de coerción. Según los Estados Unidos, la utilización de los DETs ha sido una medida positiva respecto a la conservación de la especie y a la reducción de la mortalidad en las operaciones de pesca. El comercio del camarón no es limitado por el CITES como una especie amenazada de extinción, pero sí ha sido objeto de restricciones al comercio, constituyendo esto un desvío de las obligaciones de la OMC. Por otra parte, los países que pescan camarones en aguas templadas o tropicales comparten lo señalado por los Estados Unidos de que la Convención no ha sido exitosa en detener la extinción de las tortugas, pero no por eso justifican que las medidas tomadas sean extendidas al resto del mundo a fin de limitar el comercio de los camarones, pues estos no forman parte de la lista de excepciones de la Convención. Para los países, el foro CITES u otro acuerdo internacional era el lugar adecuado para tratar el problema y lograr una modificación y no la implantación de una medida restrictiva al comercio del camarón la que no se ajusta a las reglas de la OMC.

Para lograr una verdadera protección de la vida de las tortugas marinas, es necesario que todos los países miembros del CITES tengan la capacidad de negociar en este mismo foro multilateral y analizar el porque las normas contempladas en el Convenio no han sido tan efectivas en detener la extinción de las tortugas y no, por el contrario, sin una previa negociación, atacar el problema imponiendo una medida restrictiva al comercio, a un producto como el camarón, que en su etapa de comercialización no es contaminante y donde el efecto del daño ambiental de la muerte de las tortugas en la pesca no afecta las características mismas del camarón, al igual de lo acontecido en el caso del atún-delfín.

Cada país debiera evaluar las amenazas ambientales que afectan a su entorno y establecer sus propias prioridades y políticas de protección y conservación del medio ambiente, entre ellas la conservación de las tortugas y de ahí participar en una negociación con todos los países involucrados. Por el carácter migratorio de las tortugas y por ser un recurso mundial compartido, la medida ambiental que un país desee adoptar podrá ser efectiva y extendida a otros países afectados, si concertadamente aceptan comprometerse en cooperar.

C. Argumentos jurídicos sobre el embargo de los camarones en la OMC

Como se ha señalado, la medida unilateral tomada por los Estados Unidos se refiere al proceso productivo de los camarones y no al producto mismo, de forma análoga al caso del atún-delfines, que fue objeto de una solicitud del gobierno mexicano de instalación de un grupo especial en 1991, utilizando el mecanismo de solución de diferencias del GATT.¹¹ De forma muy similar a lo que ocurre con el embargo de los camarones, los Estados Unidos inicialmente promulgaron una ley para proteger a los mamíferos marinos y entre ellos a los delfines, y posteriormente decidieron embargar las importaciones de atún aleta amarilla en cuya pesca se utilizaran redes circulares que capturaban indistintamente atunes y delfines. El fallo del grupo especial consideró que el embargo aplicado por los Estados Unidos era contrario al artículo III del GATT, entre otros, pues la comparación debía hacerse entre productos del país exportador y del país importador y no entre procesos productivos de los países (Larach, 1998, pp. 43-44).¹²

¹¹ India, Pakistán y Tailandia alegaron que el embargo de camarón y sus productos era incompatible con el principio de la nación más favorecida (NMF) consagrado en el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994, porque unos camarones y unos productos de camarón físicamente idénticos y procedentes de países diferentes eran tratados de forma diferente por los Estados Unidos en el momento de su importación sobre la base del método de pesca (OMC 1998b, E, párrafo 161).

¹² El embargo impuesto por los Estados Unidos a México causó un impacto devastador en su industria de atún. En 1994, las exportaciones fueron poco más de 1.000 toneladas en comparación con más de 83.000 toneladas, en 1989. La flota atunera, que había sido una de las más grandes del Pacífico, fue reducida en 46% (CEPAL, 1998, p. 21).

Frente a la situación presentada en el caso de los camarones, un grupo de países presentó sus quejas formales al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. En enero de 1997, India, Malasia, Pakistán y Tailandia solicitaron que se estableciera un grupo especial en la OMC¹³ para deliberar si el artículo 609 de la Ley Pública 101-162 de los Estados Unidos era compatible con el principio de la nación más favorecida (NMF), y con los siguientes artículos del GATT de 1994: el párrafo 1 del artículo XI, que establece la eliminación general de las restricciones cuantitativas aplicadas a las importaciones y a las exportaciones; párrafo 1 del artículo XIII, también relativo a la aplicación de restricciones cuantitativas; las excepciones previstas en el artículo XX (letras b y g) y el párrafo 1 a) del artículo XXIII, que trata de medidas impuestas por un miembro que anula o menoscaba los derechos y ventajas de otro miembro (OMC, 1998b, capítulo III).¹⁴

El párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 establece la eliminación de restricciones y prohibiciones a las importaciones o exportaciones aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación u otras medidas que no sean derechos de aduana, impuestos u otras cargas. La prohibición a la importación impuesta por los Estados Unidos cae bajo el artículo XI pues prohíbe la entrada de camarones y sus productos si no se cumplen las condiciones del artículo 609. El informe preparado por el Grupo Especial, que fue distribuido el 15 de marzo de 1998, concluyó que la prohibición de las importaciones de camarón y productos de camarón aplicada por los Estados Unidos no era compatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

El Grupo Especial también concluyó que la prohibición de camarón y sus productos no podía justificarse en virtud del artículo XX del mismo Acuerdo (OMC 1998b, párrafo 8.1.). Los Estados Unidos apelaron del fallo en relación a la interpretación del artículo XX, dado que aceptaban que en cuanto concernía a los países no certificados de conformidad con el artículo 609, esto equivalía a una restricción de las importaciones de camarón que entraba en el ámbito del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Empero se creían protegidos a establecer una restricción cuantitativa por las excepciones previstas en los apartados b) y g) del artículo XX.

El informe del Órgano de Apelación, que fue adoptado el 8 de octubre de 1998 y distribuido el 12 de octubre de 1998, discrepó del Grupo Especial pues aceptó que la medida estadounidense reunía las condiciones para una justificación provisional al amparo del apartado g) del artículo XX. No obstante, consideró que la medida no cumplía los requisitos establecidos en el preámbulo del artículo XX, y en consecuencia, no estaba justificada en virtud del artículo XX del GATT de 1994 (OMC 1998c, VII, párrafo 35).

El sentido de la introducción del artículo XX del GATT de 1994 no permite condicionar el acceso a los mercados cuando este constituye una “discriminación arbitraria o injustificable” entre países en los que prevalecen las mismas condiciones. La aplicación del artículo 609 que otorga la certificación para algunos países y no para otros, todos miembros de la OMC, constituye una discriminación para las exportaciones que proceden de países no certificados. Tal medida condiciona el acceso de un mismo producto, el camarón, al mercado de los Estados Unidos.

¹³ El 8 de octubre de 1996, India, Malasia, Pakistán y Tailandia hicieron una petición conjunta de consultas; Malasia y Tailandia, en una comunicación de 9 de enero de 1997, y el Pakistán en una comunicación de 30 de enero de 1997, solicitaron que el Órgano de Solución de Diferencias estableciera un grupo especial para que examinara sus reclamaciones en relación con la prohibición impuesta a la importación de ciertos camarones y sus productos por los Estados Unidos, con arreglo al artículo 609 de la *Public Law* 101-625 y los reglamentos y decisiones judiciales correspondientes (OMC, 1998c, p. 1, en la página web de la OMC (<http://www.wto.org>)).

¹⁴ Los apartados b) y g) del Artículo XX disponen que: “A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación de forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas: ... b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales;...g) relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales...” (GATT, 1994, p. 540).

Finalmente, el Órgano de Apelación recomendó que el Órgano de Solución de Diferencia “pida a los Estados Unidos que pongan la medida declarada incompatible con el artículo XI del GATT de 1994 en el informe del Grupo Especial, y declarada no justificada en virtud del artículo XX del GATT de 1994 en conformidad con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en virtud de dicho Acuerdo.” (OMC 1998c, VII, párrafo 36).

Las razones para limitar las importaciones de camarones de algunos países y no de otros, estaban dadas por la importancia de conservar las tortugas marinas amenazadas de extinción en todo el mundo. Así, se justificaba que el artículo 609 estableciera una distinción entre los países cuyas industrias camaroneras operan sin el empleo del DET, con el consiguiente peligro para las tortugas marinas, y los países cuyas industrias camaroneras emplean los DET para la captura del camarón. Sin embargo, el Órgano de Apelación concluyó que, aunque el artículo 609 fuera una medida relativa a la conservación de un recurso natural agotable en el significado del párrafo g) del artículo XX del GATT de 1994, y que era una medida que se aplicaba conjuntamente con restricciones a la pesca nacional, su aplicación constituía una “discriminación injustificable”.

El informe adoptado por el Órgano de Solución de Diferencias concluyó que el artículo 609 había sido aplicado de forma que constituía un “medio de discriminación injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones”. Además, anotó que la deficiencia más evidente en la aplicación de la medida se refería al efecto deliberado y efectivamente coactivo con respecto a las decisiones de política concreta adoptadas por los gobiernos miembros de la OMC. “El artículo 609, en su aplicación, constituye de hecho un embargo económico que exige a todos los Miembros exportadores, que deseen ejercer los derechos que les corresponden en virtud del GATT, que adopten *esencialmente la misma* política (junto con un programa aprobado para exigir el cumplimiento) que la que se aplica, y cuya observancia se exige, a los arrastreros estadounidenses dedicados a la pesca de camarón.” (OMC, 1998c, II C. 2. “Discriminación injustificable”, párrafo 9).¹⁵

El informe también argumenta que la medida ejercida por los Estados Unidos viola el artículo I y XIII pues los camarones pescados con el sistema DET no son diferentes de los camarones pescados sin el uso del excluidor de tortugas. Se trata de un mismo producto, de idénticas características, que al exigirse la regulación a unos países y no a otros, se está discriminando en el acceso al mercado de los Estados Unidos. Tal situación viola ambos artículos del GATT.

Aún cuando la resolución del Órgano de Solución de Diferencias consideró arbitrarias e injustificables” las restricciones impuestas por los Estados Unidos, el Órgano de Apelación fue criticado por los miembros de la OMC. La crítica se fundamenta en que el Órgano de Apelación se extendió en sus atribuciones al considerar comentarios escritos y orales, no solicitados, de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y de algunos miembros de la OMC en el proceso de solución de diferencias. La participación o no de las ONG en el proceso de solución de diferencias es una atribución que le corresponde a los países miembros y no al Órgano de Apelación, al igual que los miembros de la OMC pueden participar como terceros en el Órgano de Apelación sólo si lo han notificado al Órgano de Solución de Controversias.¹⁶ El aceptar información de estas

¹⁵ El informe del Órgano de Apelación hizo hincapié en la separación entre la protección del medio ambiente y medidas comerciales unilateralmente aplicadas: “Al llegar a estas conclusiones, deseamos subrayar aquello que *no* hemos decidido en esta apelación. *No* hemos decidido que la protección y preservación del medio ambiente no tenga importancia para los Miembros de la OMC. Evidentemente la tiene. *No* hemos decidido que los países soberanos que son Miembros de la OMC no puedan adoptar medidas eficaces para proteger las especies amenazadas, tales como las tortugas marinas. Evidentemente pueden o deben hacerlo. Y *no* hemos decidido que los Estados soberanos no deban actuar conjuntamente en forma liberal, plurilateral o multilateral, en el marco de la OMC o en otros foros internacionales, para proteger a las especies amenazadas o proteger de otra forma al medio ambiente. Evidentemente, deben hacerlo y de hecho lo hacen.” (OMC 1998c, II C 3, “Discriminación arbitraria”, párrafo 33).

¹⁶ El inciso 6 del Artículo 17 del Entendimiento de relativo a normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias, limita la autoridad del Órgano de Apelación a las cuestiones de derecho tratadas en el informe del Grupo Especial y el inciso 2 del

organizaciones puede llevar en un futuro a que países no miembros de la OMC puedan también hacer sugerencias y dar sus opiniones, las que pueden no ser compartidas por los miembros de la organización.

Por último, la OMC considera que las medidas de protección al medio ambiente que un país miembro decida ejercer en su territorio, es un objetivo legítimo. Así los países son libres de adoptar sus propias políticas medioambientales pero estas deben garantizar el pleno cumplimiento de las normas del GATT, de los compromisos adquiridos en la OMC y del respeto de los derechos de cada uno de sus miembros. Por esto al tratarse de un bien que es compartido por uno o más miembros de la OMC, el objetivo ambiental que un país determinado desee lograr debe conseguirlo, ya sea, por un acuerdo bilateral, plurilateral o multilateral en el marco de la OMC o en acuerdos negociados en foros internacionales y no a través de la imposición de una medida unilateral por un país mediante restricciones al comercio que pueden provocar riesgos innecesarios al cumplimiento de las normativas de la OMC.

Artículo 19 prohíbe al Órgano de Apelación aumentar o reducir los derechos y obligaciones establecidos en los acuerdos abarcados.
(Tercer Mundo Económico, 1999)

D. Los Casos de Ecuador y Colombia¹⁷

1. Ecuador

La producción y exportación del camarón es una actividad relativamente nueva para Ecuador, pero ya es el tercer producto de exportación, siendo superado solamente por el petróleo y el banano. Actualmente, Ecuador es el mayor productor de camarones del Hemisferio Occidental y el segundo después de China.

Las exportaciones de camarón representan un 20% del valor total de las exportaciones ecuatorianas. Ecuador produce tanto camarones de mar como de cautiverio, representando el primero un 10% de la producción total. A los Estados Unidos son exportados más del 60% del camarón ecuatoriano. Sin embargo, el país está buscando nuevos mercados: más de un 20% son exportados a Europa (Francia y España son mercados importantes); y entre un 8% y 12% son exportados a Asia, donde China es el principal comprador seguido por Taiwán, Japón y Corea.

La gran actividad pesquera de camarón de mar tiene preocupado al Instituto Nacional de Pesca en Ecuador, que ha indicado que en caso que no se adopten medidas de inmediato para frenar la sobre pesca, el producto podría extinguirse a mediano plazo. Entre las medidas que el Instituto propone está la veda en todas las etapas de la vida del camarón, esto es, poslarvas, adultos y reproductoras.

¹⁷ Informaciones recogidas por entrevistas al sector privado y al gobierno de los países respectivos.

a) Pesca con redes de arrastre

Como fuera expuesto anteriormente, la regulación estadounidense obligó a las empresas camaroneras del país a usar el sistema excluidor de tortugas (DET) pues de lo contrario Ecuador perdería el acceso al mercado de los Estados Unidos. El Servicio Nacional de la Marina (NMS) de los Estados Unidos rechazó los argumentos del gobierno ecuatoriano en cuanto que la presencia de tortugas era casi nula en las zonas de pesca, a diferencia de los países del Caribe, porque los mismos no fueron apoyados en estudios científicos. El corto tiempo transcurrido entre el anuncio de la obligación de uso del sistema DET y la fecha impuesta para llevarlo a la práctica fue insuficiente para la obtención de las pruebas científicas solicitadas.¹⁸ A Ecuador no se le ofreció el tiempo necesario para la implantación del DET, diferenciándolo de otros países los que tuvieron alrededor de 4 años de experiencia para adecuarse al nuevo sistema de pesca. En este último caso se encuentra México y los países centroamericanos los que además tuvieron el apoyo de los Estados Unidos.

El gobierno legalizó el uso de los DET en abril de 1996. La adaptación al nuevo sistema representó grandes costos de operación, que fueron absorbidos por los dueños de la flota pesquera. Ecuador no era miembro de la OMC al principio del embargo, lo que impidió que el gobierno presentara una queja formal ante el organismo de comercio. Empero, el sector privado apoyó posteriormente la queja presentada por los países asiáticos a la OMC.

A comienzos del mes de noviembre, la Subsecretaría de Recursos Pesqueros hizo que la medida tuviese el carácter de permanente y obligatoria. En marzo de 1997, Ecuador recibió a los funcionarios de la NMS de los Estados Unidos para que comprobaran que su flota camaronera tenía instalado y en uso, el sistema DET. El resultado de la inspección fue considerado insatisfactorio por los funcionarios estadounidenses, lo que motivó el embargo de las exportaciones de camarones de mar ecuatorianos a los Estados Unidos.

Ante este resultado, la Asociación Ecuatoriana de Armadores de Barcos Pesqueros Camaroneros (ASEARBAPESCA), que agrupa a la flota camaronera de arrastre, manifestó por escrito a las autoridades del gobierno, que tal decisión era una medida injusta pues la misma delegación norteamericana indicaba que el 95% de los barcos tenían el DET instalado, el 60% no reportó ni un sólo error y el 40% restante presentó errores en el uso adecuado del dispositivo.

Posteriores investigaciones elaboradas en Ecuador por la Fundación Charles Darwin y entregadas a los Estados Unidos concluyeron que no era necesario el uso de los DET en el país, pues no existían reportes de capturas incidentales de tortugas marinas. Pero este estudio no estuvo terminado a la fecha de la imposición del uso de los DETs, por lo que se tuvo que acatar la medida. Por otra parte, se suma el hecho que Ecuador no contó con el tiempo necesario para realizar investigaciones científicas como tampoco contó con un período de prueba que los capacitase en el uso de los dispositivos, al contrario de los sucedido en Estados Unidos que contó con siete años de prueba de diferentes modelos de DETs y de los países centroamericanos que contaron con cuatro años de experiencia y con el apoyo de los Estados Unidos. Similares situaciones ocurridas en países centroamericanos no fueron catalogadas como embargo, por el contrario se les concedió distintas prórrogas para un buen funcionamiento del DET.¹⁹

Aunque el gobierno de los Estados Unidos anunciaba que el embargo sólo afectaría a la exportación de camarones obtenido de los barcos rastreadores de pesca, también afectó al camarón de cautiverio. Se dispuso que las exportaciones de camarón en cautiverio necesitaban comprobar la procedencia del crustáceo. Esto implicó que previa a la exportación del camarón de granja, se debía tener la certificación de una empresa verificadora y la aprobación de la Subsecretaría de Pesca.

¹⁸ El gobierno ecuatoriano afirma que las capturas incidentales de tortugas marinas no son más de 3 a 4 por año.

¹⁹ Caso de Nicaragua, Costa Rica y México.

Una segunda inspección, efectuada un mes después, permitió que se levantara el embargo el 1 de junio. El positivo resultado de esta inspección en gran parte se debió a la activa y directa labor realizada por funcionarios de la Subsecretaría de Pesca que prohibieron la salida a pescar a todo barco que no tuviese instalado el sistema DET y del compromiso firmado por los camaroneros ante la Subsecretaría de instalar los DET, de operar con ellos correctamente, y de someterse ante las autoridades de Ecuador a todos los controles que se hagan. El rechazo al cumplimiento de esta norma les significaría una multa, prisión o suspensión por un año del permiso de pesca concedido previamente por la Dirección de la Marina Mercante y del Litoral.

El corto período del embargo no sólo impactó fuertemente la actividad camaronera, sino también a unos 300.000 mil empleados, dado que los pescadores dejaron de recibir ingresos por la venta de pesca blanca al mercado interno capturadas en las redes de arrastre, y porque el precio de los camarones de mar es superior a lo del camarón de granja. La flota camaronera de Ecuador está compuesta por unas 193 embarcaciones y se exporta cerca de un 10% de la producción total de camarones. Las pérdidas en el mes del embargo fueron estimadas en más de 6 millones de dólares. Parte de la pérdida fue por dejar de exportar a los Estados Unidos, parte por la paralización del 70% de los barcos que estaban operando y otra por la compra de las empacadoras del crustáceo a un precio 20% menor del precio del que se estaba exportando.

b) El cultivo del camarón

La acuicultura comienza a destacarse como una nueva actividad en Ecuador, en los años setenta, convirtiéndose el país en el principal productor de camarón de cultivo del continente americano, y el segundo del mundo, después de Tailandia. Exporta alrededor de un 90% de la producción; cuenta con cerca de 150 mil hectáreas en actividad, las que reportan una producción de 200 mil toneladas por año, y con unas 68 empresas exportadoras.²⁰ El principal mercado de destino es Estados Unidos, que en 1997 absorbió el 57% de las exportaciones, mientras que la Unión Europea, un 28%, y los países asiáticos, un 13% (Ecuador, 1997, p. 54).

No sólo la industria del camarón es importante por el aspecto económico, sino también por lo social pues es una actividad generadora de empleos. Actualmente se estima que más de 500 mil personas se benefician de esta industria, a quienes se les ofrece empleos, ya sea, en la construcción de estanques o piscinas para la cría del camarón en cautiverio o en las industrias conexas como es la producción de larvas de camarón, producción de poslarvas en laboratorios, fábricas de alimentos balanceados de camarón o en las plantas empacadoras, entre otras. A comienzos de 1998, la Cámara Nacional de Acuicultura registró 68 empresas exportadoras de camarón, 96 empacadores y 28 fábricas de alimentos balanceados para camarones.

Desde fines de 1997, Ecuador aplica un nuevo sistema de control de calidad, denominado HACCP (Análisis de peligro y puntos críticos de control), para poder exportar productos pesqueros y acuícolas a los Estados Unidos. A comienzos de 1998, diecinueve empresas ecuatorianas contaban con acceso directo al mercado estadounidense al obtener la certificación HACCP para exportar a los Estados Unidos; estas representan el 40% del total de las exportaciones pesqueras y acuícolas del país. Estas normas son también de uso común en Europa. El plan HACCP controla las condiciones ambientales de la planta y garantiza que la elaboración de los productos es segura para los consumidores.

La actividad acuícola presenta problemas para el medio ambiente, tales como la destrucción de los manglares, calidad del agua en las granjas, exceso de productos químicos en la producción, y aumento de la sedimentación. Uno de los mayores impactos ambientales presente, es la

²⁰ La actividad camaronera ofrece empleos a aproximadamente unas 500 mil personas, además de otros empleos relacionados a la actividad, a saber, laboratorios de larvas, fábricas de alimentos de la cadena de camarones, plantas empacadoras, transporte interno y otros servicios de apoyo.

transformación de los manglares en fincas camaroneras. A Ecuador las preocupaciones ambientales llegaron hace poco tiempo atrás cuando las fincas camaroneras ya se habían desarrollado. La Cámara Nacional de Acuicultura indica que a fines de los años ochenta, Ecuador había utilizado alrededor de 60 mil acres de manglares para fincas camaroneras.

En mayo de 1998, el Consejo de Organizaciones de Camarón del Ecuador (Conoprocám) rechazó una advertencia hecha por Greenpeace sobre un posible boicot internacional a las exportaciones de camarón ecuatoriano debido a la tala indiscriminada de los manglares. El argumento de Conoprocám era que la destrucción del área de manglares en Ecuador era anterior al desarrollo de la industria acuícola.²¹ Empero, ha sido demostrado que la construcción de granjas acuícolas en Ecuador resultó en la deforestación de alrededor de un 12% de los manglares existentes y se estima que un total de 40.000 hectáreas de manglares han sido destruidas desde 1969 (Ormaza G., 1998, p. 23).²²

Investigaciones posteriores han mostrado a las empresas camaroneras que los manglares juegan un papel importante para mejorar la propia producción acuática de camarones. Desde 1990 existe en Ecuador un marco legal que prohíbe la destrucción de los manglares,²³ pero, el sector público reconoce que la fiscalización de las normativas están dispersas entre distintas instituciones, y que la ley no es adecuadamente aplicada.

Como ha sido señalado, el embargo temporario al camarón de mar introdujo también problemas a las exportaciones del camarón de cultivo. Cada exportación de camarón de granja debe incluir un certificado del gobierno de Ecuador que declare el origen de la cosecha. La certificación exige la firma del productor de la granja y de un funcionario de gobierno, lo que ha significado aumentos en los trámites y mayores costos de transacción.

La Cámara Nacional de Acuicultura se ha adelantado y está tomando medidas precautorias para hacer frente a posibles acciones de embargo a los camarones provenientes de países que contribuyan a la destrucción de los manglares. Una de las tareas prioritarias de la Cámara es lograr que los acuicultores hagan un manejo sustentable del manglar, y concientizar los productores que su destrucción juega un papel en contra sus propios intereses. Para eso, la Cámara ha preparado un manual de reforestación, y ha desarrollado otras acciones para difundir altos estándares de calidad entre los productores.

2. Colombia

a) Pesca con redes de arrastre

La pesca del camarón se inició en Colombia en 1957, en la costa del Pacífico, y a principios de los sesenta en la costa del Caribe. En estas décadas la extracción del camarón fue el soporte de la industria pesquera, pero posteriormente perdió importancia relativa. Según el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA), hubo una reducción de hasta un 50% de las capturas de camarones, en especial en el Pacífico, en las últimas décadas.²⁴ Las exportaciones de camarones son todavía el tercer producto de exportación del sector agropecuario colombiano, y es solamente superado por el banano y las flores. Las exportaciones se destinan en un 70% como camarón entero al mercado europeo (España, Italia y Portugal) y en un 30% como colas a los Estados Unidos y Japón.

²¹ Página Web [Http://www.Sea-world.com](http://www.Sea-world.com)

²² En 1969 existían 204 mil hectáreas de manglares que se redujeron a menos de 150 mil hectáreas (<http://www.earthsummitwatch.org/shrimp/ecua96.html>.)

²³ Decreto Ejecutivo N. 824 A de 17 de junio de 1985.

²⁴ La disminución de la pesca de camarones en la costa del Pacífico fue consecuencia de una enfermedad que afectó los camarones en esa zona.

Actualmente, el uso de los DETs es obligatorio en toda Colombia. Inicialmente, en 1992, se limitó a la costa del Pacífico y, en 1993, se extendió al Caribe colombiano. El gobierno de Colombia introdujo el uso del dispositivo en la pesca de camarones del Pacífico después de una resolución concertada entre el INPA y el sector privado. La conclusión fue que un eventual embargo a las importaciones de camarones en los Estados Unidos acarrearía al país graves problemas de empleo en la zona litoral del Pacífico colombiano, en que la pesca junto con la industria de la madera son las principales actividades económicas básicas.

El INPA, organismo público adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuenta entre sus funciones la de convertir la pesca y la acuicultura en un sector estratégico, competitivo y sostenible. Este organismo tiene la responsabilidad de capacitar a los empleados de las compañías camaroneras en el uso de los DETs, y otorgar el permiso legal para el ejercicio de la pesca y la acuicultura en el país.

Los empresarios de la flota camaronera de Colombia no se oponen al uso de los DETs en zonas de aguas limpias, como es la del Atlántico. Sin embargo, la zona del Pacífico cuenta con aguas sucias, debido a mayor afluencia de ríos tormentosos. En esa zona, la pesca con DET acarrea una gran cantidad de cardumen y material orgánico que tapa la red, provocando una considerable baja en la productividad, un mayor tiempo en cada faena y un mayor costo.

Los Estados Unidos envían anualmente inspectores para fiscalizar el uso del DET por las empresas camaroneras, en ambas zonas costeras. En 1996, las empresas comercializadoras de camarón colombiano en aguas del Pacífico obtuvieron la certificación de las autoridades de Estados Unidos, gracias al esfuerzo de los empresarios por adoptar el sistema DET en la pesca de arrastre. Empero, durante la inspección ocurrida en 1997 se determinó que se estaba cumpliendo satisfactoriamente con la medida de implementación de los DETs en el Pacífico, ocasionando la aplicación de un embargo a las exportaciones por cerca de dos meses.

Posteriormente, las autoridades nacionales lograron que hubiera una nueva inspección. Todas las embarcaciones de las tres empresas que exportan camarón a los Estados Unidos fueron inspeccionadas.²⁵ La inspección por los funcionarios de NMS y de la Embajada de los Estados Unidos constataron el uso del DET en las embarcaciones y la efectiva fiscalización por las autoridades colombianas.²⁶

b) El cultivo del camarón

La industria del camarón es una actividad relativamente reciente en Colombia, pero que ha ido adquiriendo relevancia por su alto potencial económico. En la década actual, el cultivo del camarón ha tenido un crecimiento continuo, a excepción de los años 1995-96. En la actualidad la acuicultura es uno de los subsectores de mayor crecimiento en el sector agropecuario. Colombia produce camarones en la costa del Pacífico y Atlántico. En la primera se produce el 30% del volumen total y se exporta un 98% a los Estados Unidos, en tanto que en la costa Atlántica se produce el 70% restante y el destino a los Estados Unidos es de aproximadamente de un 7%, a Europa se exporta cerca de un 85%.

En los años ochenta el auge de la actividad camaronera en Ecuador creó expectativas para que esta actividad se desarrollara en Colombia. El gobierno impulsó dentro de su Plan de Exportaciones 1984-90 uno dirigido por PROEXPO (Fondo de Promoción de Exportaciones) para que se crearan condiciones favorables para que el sector de camarón de cultivo fuese atractivo para los inversionistas. Entre las condiciones, se ofrecieron tasas de interés subsidiadas para el capital e

²⁵ Agropesquera Industrial Bahía Cupica, Impesca y Arpecol.

²⁶ A la fecha de la recertificación se había multado a 13 embarcaciones de pesca de arrastre de camarón por un monto de cerca de 60 millones de pesos colombianos.

inversión fija, períodos de gracia a través del Certificado de Reembolso Tributario (CERT), devolución anticipada del 20% de los impuestos sobre el valor de exportación, exención de impuestos sobre las importaciones (Colombia, 1997).²⁷

A fines de los ochenta el sector de la camaronicultura fue una de las actividades agroindustriales que recibió grandes inversiones y a la que PROEXPO le otorgó altos montos de créditos. En la actualidad los créditos al sector son otorgados por BANCOLEX (Banco de Comercio Exterior de Colombia SA) los que han ayudado a que la actividad pueda adoptar una estrategia de inversión y de desarrollo de nuevas técnicas. Ya en 1991 el proceso de apertura del país condujo al sector a tener que reestructurarse. A mediados de los años noventa el sector logró recuperar algunas áreas que enfrentaban problemas, tales como los derivados de factores sanitarios, tecnológicos y de infraestructura, entre otros. Más tarde, la industria logró consolidarse e incrementar sus exportaciones.

Como ha sido señalado anteriormente, la incorporación del artículo 609 a la Ley Pública 101-162 de los Estados Unidos no afecta al camarón cultivado por lo que éste no está sujeto a embargo ni a restricciones. Sin embargo, los empresarios acuícolas de Colombia están preocupados por la posibilidad de que nuevas legislaciones y medidas unilaterales de los países importadores vengan a ser creadas, tales como la exigencia de un sello verde para el camarón cultivado. Para mejor caracterizar el camarón de granja, en el mercado internacional, se logró la división de la nomenclatura del arancel armonizado del camarón, que rige desde el principio de los noventa. Además cada exportador de camarón de granja debe recibir del INPA un certificado de que el producto a exportar es camarón cultivado.

Asimismo, la legislación del medio ambiente de Colombia incluye la protección de los manglares, y por la cual, en la actualidad no se otorgan permisos que autoricen la construcción de granjas acuícolas si se comprueba que ellas atentan contra los manglares.²⁸ Con esto la ley ambiental colombiana aspira a estar acorde a las exigencias de un buen manejo ambiental en el mercado internacional del camarón. El cambio de impactos negativos al medio ambiente generados por la actividad camaronera a uno no perjudicial, implica reconocer que cualquier adaptación a nuevas exigencias en la política de producción actual, lleva consigo una generación de gastos adicionales, sea en tecnologías limpias o en gastos administrativos, los que inciden en la competencia.

²⁷ Posteriormente, durante el proceso de apertura económica de Colombia, los subsidios y los estímulos a las exportaciones fueron reducidos, y en algunos casos eliminados. Así el CERT pasó de un 20% a 8,7% entre 1985 y el último semestre de 1997. El gobierno espera eliminar el CERT a más tardar en el año 2002 y reemplazarlo por un fondo de productividad.

²⁸ Los esfuerzos por conservar el medio ambiente se refuerzan al participar los productores de camarones en reuniones organizadas por una entidad privada, la Global Alliance Aquaculture. Esta entidad estudia y propone métodos para el desarrollo de una industria acuícola limpia.

Bibliografía

- Andrade, R. de (1998), **Litigios pesqueros en América Latina**, CEPAL, Série Medio Ambiente y Desarrollo Nº. 5.
- CEPAL, 1998, U. S. Barriers to Latin American and Caribbean Exports 1997, documento LC/WAS/L.47, 13 de junio, Washington, D. C.
- CEPAL (1995), Análisis de las exportaciones latinoamericanas de productos de la pesca, (LC/L.900), Santiago de Chile, 16 de agosto.
- Colombia (1997), La Formulación de una estrategia para el desarrollo de la camaronicultura en Colombia (versión preliminar), noviembre.
- Echavarría, Marta; Huntington, Tim y Gautier, Dominique, (1998), Diagnóstico Ambiental y Plan de Acción del Sector Camaronero Colombiano, 5 de marzo. ME: MacCalister Elliot & Partners Limited.
- Ecuador (1997), La producción acuícola en Ecuador. Ecuador Pesquero y acuícola. Anuario 1997.
- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) (1994), Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales Los textos jurídicos, Secretaría del GATT, Ginebra.
- Larach, M. A. (1998) Comercio y Medio Ambiente en la Organización Mundial del Comercio. LC/L.1127, CEPAL, 31 de enero.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (1998a), “Tortugas caguama, cotorras, verdes, laúd y carey”, WT/DS58/11, 13 de julio.
- _____(1998b) Estados Unidos. Prohibición de las Importaciones de Determinados Camarones y Productos del Camarón. Informe del Grupo Especial. WT/DS58/R, 15 de mayo, Ginebra.
- _____(1998c) Estados Unidos. Prohibición de las Importaciones de Determinados Camarones y Productos del Camarón. Informe del Órgano de Apelación. WT/DS58/AB/R, 12 de octubre, Ginebra.
- Ormaza G, Franklin (1997) El Código de Pesca Responsable. Cámara Nacional de Pesquería. Pesquero, agosto-octubre, año 2 N.5

- Stewart, Taimoon. (1998) The United States embargo on shrimp imports: legal and economic considerations. Environment and Development Economics 3 Institute of Social and Economic Research, The University of the West Indies, St. Augustine, Trinidad and Tobago.
- Tercer Mundo Económico. Tendencias y Análisis. (1999) Publicado por la Red del Tercer Mundo ISSN 0797-4906, Volumen1, N. 117-118, enero-febrero



Serie

comercio internacional

Números publicados

- 1 Las barreras medioambientales a las exportaciones latinoamericanas de camarones, María Angélica Larach, (LC/L.1270-P), N° de venta: S.99.II.G 45 (US\$ 10.00), 1999.

-
- El lector interesado en adquirir ejemplares de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

•  Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: