



*Fundagro*

*Fundación  
para las  
Investigaciones  
Agroeconómicas  
y Sociales*



*Cuadernos de Desarrollo  
Agrícola*

Vol. 1 No. 0  
Junio de 1995

**Memorias del Seminario el GATT-94  
y la OMC: perspectivas y retos  
para el agro colombiano**

# Este sello es garantía de:



representación  
emial.

investigación  
y transferencia  
de tecnología.

- Asesoría técnica
- Disponibilidad de insumos
- Regulación de precios
- Transparencia en el mercado del arroz.
- Calidad Total.

Busque este sello y contará con el más fuerte respaldo de Fedearroz.



**FEDEARROZ**  
**LA FUERZA DEL CAMPO!**

Acacias • Aguachica • Curumani • Ambalema • Aguachica • Sabana de Torres • Cali • Campoalegre • Cartagena  
Caucasia • Cúcuta • La Floresta • Espinal • Fundación • Magangué • Magangué • Guaranda • Majagual • Montería  
San Marcos • Tierra Alta • Sincelejo • Chigorodó • Alberto • San Rafael • Valledupar • Bosconia  
Venadillo • Lérída • La D • Encio • Puerto López • Yopal.



#### **JUNTA DIRECTIVA**

JENS MESA DISHINGTON  
RODRIGO VELASCO LLOREDA  
CÉSAR DE HART VENGOECHEA  
GABRIEL MARTÍNEZ PÉLAEZ  
ELISEO RESTREPO LONDOÑO  
GABRIEL ROSAS VEGA  
CARLOS PINZÓN URDANETA  
ARTURO SARMIENTO ANGULO  
ROBERTO MEJÍA CAICEDO  
CAMILO ALDANA VARGAS  
LUIS ROBERTO SANINT

#### **DIRECTOR**

FERNANDO BARBERI GOMEZ

#### **SUBDIRECTOR TÉCNICO**

JAIRO CENDALES VARGAS

#### **SUBDIRECTORA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA**

ALEJANDRA RUEDA ZARATE

#### **EDITOR AGRO & NEGOCIOS**

ALEJANDRO VÉLEZ GOYENECHÉ

**CARRERA 7A. No. 24-89 OFICINA 4401**

**TELÉFONOS: 281 0263 - 282 1989 - FAX: 281 5118**

**APARTADO AÉREO NO. 241217**

**SANTAFÉ DE BOGOTÁ, COLOMBIA**

**Licencia No. 613 del 24 de mayo de 1995**

#### **EDICIÓN**

FERNANDO BARBERI GOMEZ  
HUGO ALDANA NAVARRETE

#### **Diagramación y Artes**

GRÁFICAS ÁMBAR  
Telefax: 263 1877

#### **SUSCRIPCIONES**

ALEJANDRA RUEDA ZÁRATE  
SERGIO CALDERON OBREGÓN

#### **Impresión**

EDITORIAL PRESENCIA  
Teléfono: 269 2188

## CUADERNOS DE DESARROLLO AGRICOLA

**E**n el mundo moderno el conocimiento y la disponibilidad de información se constituyen en el soporte sobre el cual avanza el desarrollo de la humanidad.

El sector agropecuario no puede ser ajeno a los retos y exigencias, cada vez más complejos, que impone el quehacer de su actividad y su contribución al progreso y bienestar de la población en su conjunto. Ello requiere contar con un bagaje, teórico e investigativo, sobre el papel y las perspectivas de esta actividad productiva, dentro de las economías del mundo y, en el caso colombiano, sobre la evolución e importancia estratégica que ella representa para la sociedad y sus relaciones con el resto del aparato productivo del país.

La Fundación para las Investigaciones Agroeconómicas y Sociales - *FUNDAGRO*, ha querido contribuir al proceso de desenvolvimiento del sector aportando esta nueva publicación intitulada "*Cuadernos de Desarrollo Agrícola*", con la cual espera abrir un espacio analítico, en el que investigadores, académicos, dirigentes, productores, empresarios, y demás colombianos estudiosos del agro, puedan expresar sus inquietudes y propuestas.

Los temas contenidos en estos cuadernos abarcarán desde los referidos a los recursos naturales más elementales, pasando por todos aquellos relacionados con el circuito productivo y la política general y sectorial, hasta los más especializados sobre el desarrollo moderno del comercio mundial, tema en el que *FUNDAGRO* ha alcanzado una posición de liderazgo ampliamente reconocida en el país y en la Región Andina.

Es por ello que este primer número lo hemos querido dedicar a la compilación de las Memorias del seminario que realizó la Fundación en 1994, en conjunto con la Sociedad de Agricultores de Colombia -*SAC*, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - *IICA*, y la Asociación Colombiana de Periodistas Agroeconómicos - *ARAR*, para debatir los distintos temas incluidos en el Acuerdo sobre la Agricultura del GATT.

Estamos seguros que este tema y aquellos que serán presentados en los próximos ejemplares de la publicación, se constituirán en materiales que ayudarán a conocer mejor la problemática coyuntural y estructural del agro, sobre la que puedan diseñarse estrategias y políticas que permitan al sector agropecuario cumplir con los importantes retos que enfrenta de cara al desarrollo político, social y económico del país.

**FUNDAGRO**

# **MEMORIAS SEMINARIO GATT-94 Y LA OMC: PERSPECTIVAS Y RETOS PARA EL AGRO COLOMBIANO**

**D**urante el mes de abril de 1994 se firmaron en Marrakech los Acuerdos de la Ronda Uruguay, tras ocho años de negociaciones, los cuales establecieron nuevas reglas de juego al comercio mundial de productos agropecuarios.

Colombia fue uno de los 125 países firmantes del Acuerdo el cual se constituye en el norte permanente de orientación de la Agricultura en el futuro, como consecuencia de los compromisos establecidos en dicho Acuerdo, en materia de acceso a mercados, ayudas a la producción, subvenciones a las exportaciones y normas fitosanitarias.

En este orden de ideas, la Fundación para las Investigaciones Agroeconómicas y Sociales, FUNDAGRO; la Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC; el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA y la Asociación Colombiana de periodistas Agroeconómicos, ARAR, realizaron un seminario en los primeros días de diciembre de 1994 intitulado "EL GATT-94 y la Organización Mundial del Comercio: Perspectivas y retos para el agro colombiano" entre cuyos objetivos se encontraban:

- a) Dar a conocer las estrategias de negociación y los resultados de la Ronda Uruguay;
- b) Determinar qué subsidios a las exportaciones y qué ayudas internas a la Agricultura son permitidas, a la luz del nuevo marco internacional;
- c) Conocer en detalle las normas de defensa contra la competencia desleal;
- d) Analizar las medidas de carácter fito y zoonosanitarias acordadas para regular el comercio internacional de productos agrícolas;
- e) Conocer el mecanismo de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio y las formas como los empresarios pueden hacer uso del mismo;
- f) Evaluar las implicaciones de la normativa del Acuerdo sobre la Agricultura en la reglamentación y desarrollo de la Ley Agrícola colombiana;
- g) Evaluar los desarrollos de la legislación internacional en materia de medio ambiente y sus implicaciones en el ámbito del intercambio agropecuario, y
- h) Analizar la legislación sobre propiedad intelectual y sus implicaciones en el desarrollo de la tecnología en el sector agropecuario.

Para FUNDAGRO constituye un motivo de satisfacción el dedicar este primer número de su nueva publicación intitulada "Cuadernos de Desarrollo Agrícola" a la difusión de las Memorias del Seminario en referencia.

Las ponencias presentadas y los comentarios efectuados por una selecta nómina de conferencistas y panelistas, permitieron a los asistentes despejar un conjunto importante de inquietudes y plantearon una serie de tareas a desarrollar por parte de los sectores público y privado.

Entre las conclusiones principales del seminario pueden destacarse:

1. Todas las áreas en la negociación de la Ronda Uruguay están interrelacionadas, no existen campos aislados en los Acuerdos y por ello cuando se quieran analizar los resultados de la agricultura, no deben hacerse exclusivamente a la luz del Acuerdo sobre la Agricultura, sino bajo la perspectiva del conjunto global de la negociación.
2. Es preciso que los países en desarrollo adopten estrategias para defenderse del neo-proteccionismo derivado de la adopción de medidas teóricamente destinadas a proteger el medio ambiente y los derechos de los trabajadores.
3. En general los resultados de la negociación agrícola fueron inferiores a sus expectativas y ello refuerza en el mediano plazo la tendencia hacia un comercio internacional basado en el fortalecimiento de bloques económicos.
4. Los compromisos establecidos en el Acuerdo sobre la Agricultura si bien distan de manera significativa de las metas previstas, constituyen un avance significativo al haber sujetado por primera vez a la agricultura unas reglas de comercio multilateralmente acordadas.
5. Los resultados de la Ronda Uruguay en la agricultura de cada país, individualmente considerado es difícil de precisar. Para ello es necesario realizar un análisis individual por país y por cadenas productivas. No es válido realizar juicios con base en postulados de carácter general.
6. La estrategia colombiana en el Acuerdo fue acertada, ya que se logró conservar un alto margen de negociación para las futuras Rondas, se mantuvo un alto grado de maniobrabilidad para el manejo de la política agropecuaria, se definió una reducción arancelaria mayor en los productos tropicales y se logró el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo.
7. Colombia jugó un papel importante en la negociación de la Agricultura, a través del Grupo de CAIRNS, y su actuación junto con la de Brasil fue fundamental en la obtención del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo.
8. Los resultados de la Ronda Uruguay son limitados en cuanto a la reducción de ayudas no permitidas a la agricultura. Se prevé que el nuevo arsenal de subsidios en los países avanzados se orienten a sostener los ingresos de los productores, por medio de recursos fiscales, y a reducir las distorsiones de los precios relativos dentro de la canasta de bienes agropecuarios. Estas ayudas podrán mantener e incluso mejorar la competitividad del conjunto de la agricultura de estos países, dentro del mercado mundial, aunque cambie un poco la composición de la producción y el comercio de dichos bienes. Esta situación deberá tenerse en cuenta en el diseño de una estrategia de largo plazo para el desarrollo de la agricultura colombiana.
9. A pesar de la reducción establecida para las ayudas no permitidas incluidas en la denominada "Caja Ambar", existen amplias opciones para apoyar la agricultura colombiana con los programas sectoriales y las inversiones en infraestructura de desarrollo general, así como mediante pagos directos a los productores contemplados, en las ayudas permitidas, inclui-

das en la denominada "Caja Verde". La Ley 101 de 1993 más conocida como la Ley Agrícola aporta un nuevo instrumental para ejecutar dichas ayudas.

10. El país debe evaluar cuidadosamente si los recursos a la agricultura deben asignarse fundamentalmente hacia: a) el sostenimiento del ingreso a los productores, mediante programas de ayuda general y directa que coadyuven al desarrollo de la actividad agrícola, y b) programas de infraestructura física, sectorial y general.
11. Dentro de una política eficiente de asignación de recursos, el país deberá maximizar la canalización de ayudas al fomento de la producción y la exportación de productos agropecuarios so pena de perder su margen de maniobra en la próxima ronda de negociaciones, prevista para el fin de siglo.
12. El margen de negociación para las futuras Rondas, en materia arancelaria, se redujo por la suscripción de Colombia del Arancel Externo Común y del Sistema Andino de Franjas de Precios, debido entre otros a los bajos niveles de consolidación arancelaria realizados por algunos de los países miembros del Acuerdo de Cartagena.
13. La Junta del Acuerdo de Cartagena debe preparar la defensa del Sistema Andino de Franjas de Precios y estudiar un conjunto de alternativas para mantener la protección que otorga este sistema en caso de que sea declarado ilegítimo.
14. El Decreto 593 de 1994, que reglamenta la decisión 345 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, en materia de la protección de derechos de los obtentores vegetales, requiere de modificaciones sustantivas para adecuarse a las disposiciones del "Acuerdo Trips".
15. Los resultados de la negociación agrícola traen consigo un conjunto de desafíos para los países como son: i) detectar exactamente cuales son las oportunidades de negocios derivadas de los compromisos adquiridos; ii) adecuar las instituciones nacionales para el debido manejo de los Acuerdos; iii) proceder a desarrollar la legislación nacional y regional compatible con los Acuerdos; iv) utilizar el cúmulo de información que surgirá de la Organización Mundial del Comercio, y v) formar los recursos humanos indispensables para lograr un desempeño satisfactorio en el nuevo marco del comercio internacional.

No podemos terminar esta presentación sin expresar en nombre de los demás organizadores del seminario y en el mío propio nuestros sinceros agradecimientos a los conferencistas y panelistas así como al Ministerio de Agricultura, la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, Fonade, FINAGRO, Asocaña, Fedegán, Bancoop, sin cuyo valioso concurso hubiese sido imposible realizar dicho evento, y a la Sociedad de Agricultores de Colombia SAC, IICA, Fedearroz, Asocaña y Bavaria, cuya colaboración permite hacer realidad la entrega del primer ejemplar de los "Cuadernos de Desarrollo Agrícola", dedicado a las memorias del Seminario en referencia.

Por último, se incluye en este Cuaderno, además de las ponencias y comentarios del referido seminario, un artículo elaborado por FUNDAGRO, con el ánimo de contribuir a la discusión de la problemática del Acuerdo sobre la Agricultura.

# CONTENIDO

La Ronda Uruguay, un avance en la liberación del comercio agrícola, <b>Antonio Hernández Gamarra</b>	1
Debemos estar alertas a las barreras no arancelarias, <b>César de Hart Vengoechea</b>	7
La Ronda Uruguay del Gatt: antecedentes y lineamientos de la negociación colombiana, <b>Juan Acuña Bolívar</b>	13
El Gatt: Trampolín o chaleco de fuerza para los países en desarrollo, <b>Pedro Buda</b>	25
La estrategia de negociación agrícola colombiana en la Ronda Uruguay: lineamientos y perspectivas, <b>Santiago Perry Rubio</b>	33
La Ronda Uruguay: lo que pudo ser y no fue en el caso del azúcar, <b>Ricardo Villaveces Pardo</b>	39
✕ Los compromisos generales y de Colombia en materia de acceso de productos agrícolas, <b>Andrés Espinosa Fenwarth</b>	43
La Ronda Uruguay, el comienzo de una negociación, <b>Sara del Pilar Pareja</b>	59
γ Compromisos de Colombia en ayuda interna y subsidios a la exportación, <b>Andrés Espinosa Fenwarth</b>	63
Debemos entrar a la "Caja Verde", <b>José Macías</b>	72
Ayudas internas a la producción y subvenciones a las exportaciones: margen de acción de la política agropecuaria colombiana, <b>Alvaro Silva Carreño</b>	75
Menos definición de las "Cajas" del Gatt y más política agropecuaria, <b>Alejandro vélez G.</b>	89
Los compromisos de los Países Andinos en el Gatt-94, <b>Yesid Castro</b>	92
La negociación arancelaria colombiana en la Ronda Uruguay, <b>Fernando Barberi Gómez</b>	97
Normas de competencia (subsidios, "dumping" y salvaguardias) y solución de controversias, <b>Manuel José Cárdenas</b>	101
El acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias del Gatt-94. Antecedentes y alcance, <b>Carlos F. Espinal</b>	106
Acuerdo sobre aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias, <b>Homero Mora</b>	110
Nuevos temas en el marco del Gatt, <b>Gabriel Ibarra Pardo</b>	114
El acuerdo trip's y sus implicaciones en materia agrícola, <b>Alejandro Gamboa Alder</b>	131
PANEL	
El Gatt, una perspectiva de esperanza para la floricultura, <b>María Isabel Patiño</b>	141
Debemos crear la cultura de la calidad, <b>Carlos Gustavo Cano Sanz</b>	143
Más exportaciones dependerán de la Tasa de Cambio, <b>Javier Díaz</b>	147
Se necesita una adecuada estructura de gasto público, <b>Fidel Cuéllar Boada</b>	149
El acuerdo sobre la agricultura en el Gatt, éxito o fracaso, <b>Fernando Barberi Gómez, Jairo Cendales Vargas</b>	153



# LA RONDA URUGUAY, UN AVANCE EN LA LIBERACIÓN DEL COMERCIO AGRÍCOLA

ANTONIO HERNÁNDEZ GAMARRA<sup>1</sup>

**P**ermítanme felicitarlos por la acertada iniciativa de promover un mayor conocimiento de los resultados de la Ronda Uruguay, de la negociación que en ella adelantó Colombia y de sus implicaciones para nuestro sector agropecuario. Considero vital dicho conocimiento, no sólo por la importancia que la Ronda va a tener en el futuro del comercio mundial, sino porque en los tiempos que corren los agricultores y ganaderos no pueden estar ajenos a lo que sucede en el entorno internacional.

Antes de formular algunas consideraciones en los asuntos que nos convocan, quisiera presentarles, de manera breve, las directrices que este gobierno ha trazado en materia de políticas agropecuaria y rural, así como un balance de la gestión adelantada hasta el presente.

## LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA AGROPECUARIA

Los lineamientos de la política sectorial fueron expuestos repetidas veces a lo largo de la campaña electoral por el presidente Samper, bajo el paradigma de que la importancia del sec-

tor rural trasciende con mucho la significación cuantitativa del sector productivo agropecuario.

La frase según la cual "En el campo nos estamos jugando la diferencia entre la guerra y la paz", resume con toda claridad ese pensamiento.

Por eso, al inicio del gobierno y con la expedición del Documento CONPES del 17 de agosto, cuyos lineamientos se ratifican en el Plan de Desarrollo, se postula la estrecha relación que existe entre los fenómenos sociales, políticos y económicos en que se desenvuelven las actividades rurales, y por eso se proponen medidas y acciones que involucran simultáneamente la modernización de las actividades productivas y el logro de unas condiciones de vida cada vez más amables en las áreas rurales.

La modernización de las actividades productivas está orientada a elevar la competitividad del sector, para lograr su reactivación definitiva, con miras a hacer frente, de manera exitosa, al proceso de internacionalización de la economía. También, a que se difundan prácticas productivas sostenibles, como lo demandan la conservación del medio ambiente y el adecuado uso de nuestros recursos naturales. Todos sabemos, sin embargo, que la competitividad internacional exige que los mercados operen bajo condiciones de libertad y justicia, y que por ello mismo,

<sup>1</sup> Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

una internacionalización verdaderamente exitosa requiere de protecciones razonables, para aquellos productos sujetos a importantes subvenciones de las tesorerías de los países más ricos, que crean así ventajas artificiales que no reflejan las condiciones reales de producción en dichos países.

Esta modernización de las actividades productivas, se habrá de llevar a cabo con el esfuerzo del capital y la iniciativa privados, contando con un decidido apoyo del gobierno nacional, mediante un sistema de incentivos y subsidios que abarcan las áreas de la adecuación de tierras, el crédito para todo tipo de productores, la comercialización, la reforestación, la investigación, la transferencia de tecnología y la asistencia técnica. El logro de las condiciones de vida más amables en las áreas rurales, pasa necesariamente por mejoras en el equipamiento básico en la vivienda, la salud, la educación y la recreación y por el esfuerzo de dotar a los pequeños campesinos de factores productivos, como tierra, tecnología y crédito.

## **LOS PRIMEROS CIEN DÍAS: UN BALANCE DE TRABAJO**

Para beneficio del país y de su sector rural, la instrumentación de la política se ha venido inscribiendo en el marco de las normas dictadas por el Congreso de la República en las más recientes legislaturas. Con este instrumental jurídico, y con su decidida voluntad, el gobierno ha podido desarrollar unas políticas que brevemente podemos resumir así:

### **ADECUACION DE TIERRAS**

En esta área se definieron por el Consejo Superior de Adecuación de Tierras, CONSUAT, los mecanismos de recuperación de inversiones; se dictaron medidas para establecer la prioridad con la que habrán de entrar las distintas obras al Programa; se culminó exitosamente la negociación de un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo por US\$143 millones. Adicionalmente, se han realizado reuniones con los usuarios de los distritos de riego con un mayor grado de avance, para explicarles los alcances

de la política y para expresarles la responsabilidad que les compete en el desarrollo de la obras y de su administración.

En materia de recuperación de inversiones, el gobierno ha decidido que hará un gran esfuerzo presupuestal para financiar tales obras, ya que en el caso de los pequeños productores, estos sólo pagarán el 20%, en promedio, de ese valor. A medida que aumente el tamaño de los predios adecuables, se otorgan estímulos porcentualmente decrecientes, sin olvidar, desde luego, que en el caso de los propietarios de tamaño mayor, los estímulos pueden llegar hasta 800 salarios mínimos, algo así como \$80 millones de hoy en día. El mecanismo busca estimular la inversión y posibilitar la división de las propiedades adecuables, cuando voluntariamente los propietarios de los predios de mayor tamaño paguen el valor de la adecuación con parte de los mismos.

### **CRÉDITO**

En lo concerniente a la política de crédito, el gobierno ha procedido a descentralizar el Fondo Agropecuario de Garantías, mediante una simplificación de los trámites, que facilite el otorgamiento de créditos a los pequeños productores. Hemos dicho que mantendremos tasas de interés preferenciales para este tipo de productores. Pero, además, me cabe la satisfacción de haber superado en este tiempo las dificultades que hacían imposible la utilización del crédito que por US\$250 millones le otorgó el Banco Mundial a FINAGRO. Con este financiamiento y los recursos internos, el Fondo será un sólido soporte de la política en curso.

De igual manera, en el acuerdo de gastos del mes de diciembre serán apropiados \$30.000 millones para capitalizar la Caja Agraria. Capitalización que se hará mediante papeles de cortísimo plazo, con rendimientos de mercado y de fácil realización, en caso de que los recursos se requieran en el primer semestre del próximo año para apoyar las actividades crediticias de la entidad. Esta capitalización es otra prueba más del cumplimiento de los compromisos del gobierno para con el sector, de que vengo dando cuenta.

Estamos seguros de que la nueva administración de la Caja va a modernizarla y a crear condiciones de cordialidad y eficiente atención a sus clientes, a lo cual contribuirán el plan de refinanciación de deudas y la descentralización de las operaciones, ya aprobados por su junta directiva. Creemos que con estas políticas la Caja podrá competir con otros intermediarios, como las cooperativas de crédito, cuya presencia en el mercado financiero rural nos proponemos estimular.

En lo que hace referencia al Incentivo a la Capitalización Rural, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario ha incrementado los porcentajes del valor de los proyectos sujetos al beneficio. Ahora, los pequeños productores podrán beneficiarse de un 40% de ese valor, y de un 30% los demás usuarios. Ello, al tiempo que estamos estudiando la simplificación de los trámites para hacer más expedito el otorgamiento del incentivo, del cual existen hoy cerca de cien solicitudes por valor superior a los \$1.500 millones. Es bueno saber que hay empresarios que están invirtiendo en riego, infraestructura de comercialización, en acuicultura y en proyectos de innovación tecnológica, y que lo están haciendo en las distintas regiones del país. Así, con la inversión productiva agropecuaria se está comenzando a derrotar el escepticismo y la incredulidad.

### COMERCIALIZACIÓN

La modernización de la comercialización exige crear nuevas empresas y el aporte de capital privado en su constitución. En lugares como Santa Rosa del Sur, Campoalegre, San José del Guaviare, San Vicente de Chucurí y muchos más, los campesinos están estudiando la creación de este tipo de empresas, con el decidido apoyo del IDEMA y del Fondo Emprender.

Además, dentro del propósito de que el IDEMA se convierta progresivamente en una entidad administradora de subsidios e incentivos a la comercialización, es conveniente que se sepa que el Instituto ha prestado su valioso concurso para que la crisis provocada en el Ariari y Villanueva por la caída de puentes, no afectase el ingreso de los agricultores, como consecuencia de los mayores costos de transporte.

Nos habíamos propuesto crear, en asociación con el sector privado, una promotora de empresas de agroexportación para promover la inversión en grandes proyectos agroindustriales y en la cultura de la calidad. Pues bien, ayer, la junta directiva de la Corporación Colombia Internacional aprobó este proyecto, el cual esperamos que sea acogido favorablemente por los inversionistas nacionales y extranjeros.

### **POLÍTICA SECTORIAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA SOCIEDAD RURAL**

Los esfuerzos en este campo se manifiestan de manera evidente al comparar la apropiación presupuestal para 1994 existente al 30 de julio y la que en definitiva se aprobó, luego de las adiciones correspondientes. Las cifras señalan que el presupuesto para vivienda rural pasó de \$35.000 a \$57.000 millones; se incrementaron los recursos del INCORA en \$5.800 millones; al Instituto Nacional de la Pesca se le adicionaron recursos por \$820 millones; al ICA se le apropiaron \$6.360 millones más, y al IDEMA se le incrementó el presupuesto en \$1.600 millones.

En total, el presupuesto sectorial creció en \$40.505 millones, cuando, como se sabe, el presupuesto total del año disminuyó en cerca de \$160.000 millones. Esta política presupuestal no hace cosa distinta que demostrar la altísima prioridad que el gobierno Samper le concede al campo, en particular a los programas sociales que buscan mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales.

A ese propósito avanzamos aceleradamente en la reglamentación de la Ley de Reforma Agraria, con el fin de cumplir la meta de hacer 70 mil nuevos propietarios en el cuatrienio. Este esfuerzo de reglamentación está siendo complementado con los análisis que nos permitan llevar a cabo un ambicioso programa de formalización de la propiedad, que convierta en verdaderos propietarios a quienes hoy solamente son simples tenedores, según la clasificación del catastro, y cuyo número asciende a más de 2.500.000 en todo el país. Para llevar a cabo estos dos programas, el

CONPES, del 12 de octubre, autorizó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para contratar con la banca multilateral un crédito por valor de US\$300 millones.

De igual manera, el CONPES aprobó un documento en el cual quedaron consignadas políticas de desarrollo alternativo, que buscan eliminar y prevenir el cultivo de productos ilícitos en zonas de economía campesina.

Además, con el propósito de ampliar la cobertura de cofinanciación del Fondo de Inversión Rural, DRI, el gobierno lo autorizó para contratar directamente con las asociaciones y federaciones de productores, autorización que se inscribe en el marco de la reglamentación de la Ley 101 de 1993.

#### PROTECCION A LA PRODUCCION NACIONAL

Consecuentes con la política de otorgar razonable protección a la producción nacional, propiciamos un clima para que los agricultores y los agroindustriales se pusieran de acuerdo en la compra de las cosechas nacionales de aquellos productos importables, especialmente vulnerables o que enfrentan mercados poco competitivos. Contrario a la opinión de ciertos críticos, los acuerdos no buscan aumentar de manera sustancial la protección sectorial por el pacto de precios.

Lo que procuran es que los productores nacionales cuenten con la seguridad de que podrán vender sus cosechas sin verse sometidos al poder oligopsónico que impera en algunos mercados. Como contraprestación, el gobierno se comprometió a otorgar rebajas arancelarias sobre estos productos, o sobre productos similares, que compensen los acordados incrementos de precios, garantizando así el equilibrio final de costos para la agroindustria. Hasta el momento se han firmado acuerdos para el trigo, el sorgo y, parcialmente, para la palma africana.

Debe quedar claro que el gobierno no busca intervenir innecesariamente los mercados cuando estos funcionen y que, por lo tanto, los vistos buenos a las importaciones que habrán de otorgarse para el cabal cumplimiento de estos acuerdos, no significan restricciones a las importaciones en cuanto se cumplan los estimativos a

que voluntariamente llegaron los industriales y los agricultores. Por eso resulta exagerado afirmar que hemos establecido un control a las importaciones agropecuarias, cuando lo que pretendemos es ordenar el funcionamiento del mercado de unas pocas de ellas, en beneficio sí de los más débiles, que en estas cadenas son los agricultores.

En adición a esta protección, el gobierno le ha prestado y le seguirá prestando especial atención a la crisis por la que atraviesan los productores de banano, para lo cual se autorizó un importante incremento del CERT.

#### ARMONIZACION ANDINA DE FRANJAS DE PRECIOS

Otro elemento fundamental de la política agropecuaria que hemos trazado es la necesidad de lograr un equilibrio en los costos de importación de bienes agropecuarios en el Grupo Andino, sobre lo cual y luego de tres años y medio de permanentes negociaciones, los representantes de la Comisión de Acuerdo de Cartagena firmaron definitivamente la Armonización del Sistema Andino de Franjas de Precios.

El acuerdo, que entrará en vigencia a partir del 1o. de abril de 1995, beneficiará a trece productos marcadores que son: aceite crudo de palma, aceite crudo de soya, arroz blanco, azúcar blanco, azúcar crudo, cebada, leche en polvo, maíz blanco, maíz amarillo, soya en grano, trigo, trozos de pollo y carne de cerdo, y 137 productos asociados. No obstante, en los casos de maíz amarillo y leche, la plena armonización se dará sólo en siete años, debido a la sensibilidad en la producción y comercialización que tienen en países como Venezuela.

De esta manera, se defienden comunitariamente a los productores y a la agroindustria de la subregión de las distorsiones naturales de los precios agrícolas en los mercados y de la inestabilidad de los precios en el comercio internacional.

A petición de Ecuador, se acordó someter a una preferencia arancelaria a 29 productos, como el aceite, semillas oleaginosas, glucosas, torta de soya, entre otros, la cual solo tendrá vi-

gencia durante todo 1995, pues a partir de 1996 harán parte plena del Sistema Andino de Franjas de Precios.

Igualmente, se acordaron medidas correctivas, tendientes a igualar las condiciones de competencia, habrá derechos arancelarios automáticos entre los países suscriptores del acuerdo, con el propósito de prevenir la perforación arancelaria y, por ende, perturbaciones al negocio de los agricultores y ganaderos de Colombia.

De otro lado, y a partir de la vigencia del presente acuerdo, ninguno de los países firmantes podrá negociar individualmente productos de franjas con terceros países, y en ese mismo sentido las concesiones arancelarias otorgadas, también a terceros, con anterioridad al 1o. de abril de 1995, serán revisadas conjuntamente, con el fin de armonizarlas y evitar distorsiones en el presente Sistema. La estrategia de negociación y la renegociación de estas concesiones deberán ser recomendadas por los ministros de agricultura de los países miembros del Acuerdo de Cartagena.

## **PRINCIPALES RESULTADOS DE LA RONDA URUGUAY**

Independientemente de la evaluación que se haga de la Ronda, lo cierto es que la economía orbital es cada vez más interdependiente. Los avances en las comunicaciones y en el transporte, el abaratamiento de los fletes marítimos, las técnicas para restar perecibilidad a los bienes del agro, entre otros, determinan que los productores colombianos resulten muchas veces más afectados por lo que pase con la producción y con las cosechas de otros países, que por lo que ocurra con la política sectorial doméstica. Y lo anterior no lo menciono para desestimar la importancia de la política interna -nada más lejano a mis convicciones-, sino para relieves la significación que los acontecimientos externos tienen sobre el desempeño del agro colombiano en un mundo cada vez más integrado.

Sin duda, la Ronda Uruguay, que en agricultura pretendía reducir las barreras proteccionistas y los subsidios internos y a las exportaciones, así como establecer mayores disciplinas en el

uso de las ayudas al agro, y prevenir la utilización de la sanidad como barrera disfrazada al comercio, va a tener un impacto más duradero en el sector agropecuario de las diversas naciones, incluyendo el nuestro. De ahí la importancia del análisis que se efectuará en este Seminario.

A pesar de lo modesto de los resultados de la Ronda en agricultura, de lo alejados que están de las expectativas, y de lo frustrante que son en no pocos temas, no podemos negar que el Acta Final constituye un avance en la liberación del comercio agrícola y en la reducción de sus distorsiones, así éste sea menor de lo que deseábamos.

El intento de comenzar a establecer algunas disciplinas para que el apoyo que los distintos gobiernos prestan a sus agricultores se efectúe de manera que tenga menor efecto distorsionante sobre el comercio internacional, es básico para que las ventajas comparativas sean las que algún día primen en este intercambio. En todo caso, lo finalmente acordado va a condicionar las posibilidades futuras de la política sectorial, dificultando el uso de instrumentos de precios y dando lugar a un aumento de los subsidios o ayudas directas.

Lo establecido con respecto a las subvenciones a las exportaciones constituye, también un primer paso para reducir las distorsiones en las condiciones de competencia que ellas crean. Finalmente, lo establecido con relación a las regulaciones sanitarias, a pesar de los defectos que pueda tener, contribuirá a que ellas no se utilicen con frecuencia y descaro como barrera al intercambio comercial.

Por su parte, los países en desarrollo obtuvieron una serie de disposiciones que les otorgan un trato especial y más favorable que el establecido para los desarrollados, logro en cuya consecución la labor de Colombia fue determinante. Para ellos se estipularon menores compromisos de reducción de sus aranceles equivalentes y de sus subsidios internos y a las exportaciones, así como plazos más largos para aplicar lo acordado, mayor cantidad de modalidades de subvención permitidas, más flexibilidad en la ejecución de su política y la posibilidad de partir de "tipos máximos" de arancel consolida-

do para los productos que no estaban consolidados y no contaban con restricciones no arancelarias.

Basada en estas disposiciones, Colombia presentó una oferta final de negociación y consiguió unos resultados bastante favorables, no obstante lo modesto de lo acordado en el conjunto de la negociación agrícola. En efecto, los compromisos adquiridos por Colombia le otorgan una gran flexibilidad para introducir modificaciones en su política agropecuaria y en su política arancelaria, aparte de que no le crean limitaciones que pongan en dificultades a ninguno de sus renglones productivos, y la dejan en

buna situación para las futuras negociaciones multilaterales.

Finalmente, el análisis detallado de los temas mencionados, de los resultados de la Ronda en agricultura y de la negociación que Colombia realizó, que efectuarán destacados conferencistas en estos dos días, y en cuya discusión les deseo el mayor de los éxitos, sin lugar a dudas será de gran utilidad para que nuestro sector agropecuario -productores, periodistas y funcionarios- conozca mejor los alcances de esta rueda de negociaciones y comprenda que no puede ser ajeno a lo que suceda en la arena internacional.

## DEBEMOS ESTAR ALERTAS A LAS BARRERAS NO ARANCELARIAS

CÉSAR DE HART VENGOECHEA<sup>1</sup>

**M**ucho me complace constatar la realización de este Seminario, en cuya preparación la SAC, FUNDAGRO, el IICA y ARAR han comprometido, con el apoyo de un diligente grupo de colaboradores, significativos esfuerzos y recursos en los últimos meses, que hoy vemos plenamente recompensados. Agradecemos también el aporte económico brindado por el Ministerio de Agricultura, FONADE, FINAGRO, Caja Agraria, ASOCAÑA, FEDEGÁN el Banco Cooperativo de Colombia. La presencia del Señor Ministro de Agricultura en este acto de instalación evidencia la importancia que el gobierno nacional le atribuye a este evento.

El tema que nos reúne en esta oportunidad es de la mayor importancia, actualidad y proyección, tanto en el ámbito de las relaciones económicas internacionales, como de la política y desarrollo agropecuarios internos. Naturalmente, el tema también se remite a un pasado reciente, respecto del cual quisiera subrayar dos hechos que aún mantienen su influencia en la hora actual.

De una parte, cabe recordar que una de las razones esgrimidas al momento de adoptar las decisiones iniciales y, posteriormente, otras más radicales en cuanto al proceso de apertura co-

mercial de nuestra economía, se remitía a las supuestas expectativas de un acuerdo exitoso en la Ronda Uruguay del GATT, que conduciría a una liberación total del comercio mundial, así como a la supresión de todo tipo de subsidios y apoyos a la producción y comercialización de la producción, fenómenos particularmente acentuados en el sector agropecuario. Consistente con tal aspiración, que hoy en día, con la comodidad que nos brinda la mirada retrospectiva, no podemos dejar de calificar como ficción, se emprendieron una serie de análisis y estudios basados en complejos modelos, tendientes a determinar el sentido y la magnitud de los cambios y reordenamientos que se ocasionarían en la producción, los precios y el comercio mundial de bienes agrícolas y agroindustriales, la mayoría de los cuales coincidía, en líneas generales, en señalar el amplio margen de crecimiento y el mayor posicionamiento que se adivinaba para economías nacionales que, como la colombiana, contaban con un sector agropecuario relativamente fuerte y competitivo a escala internacional.

A la postre, la apertura indiscriminada condujo a la crisis del sector, y las fórmulas adoptadas y las disciplinas acogidas en la negociación no prometen llevarnos automáticamente a la superación de la misma.

<sup>1</sup> Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC.

De otra parte, y consecuente con el enfoque anterior, Colombia buscó jugar un papel protagónico en la negociación agrícola a través del Grupo Cairns, el cual estuvo mucho más cercano a la proclama liberalizadora lanzada al inicio por Estados Unidos, frente al recelo y timidez de la Comunidad Europea y Japón, aunque en la recta final de la negociación, la polarización de las posiciones de ambos bloques de países desarrollados y la necesidad de concretar y salvar la Ronda, determinaron que toda la atención y la transacción se concentraran en torno a dichos bloques, particularmente con base en el Acuerdo de Blair House.

Pese a este desenlace, no se pueden demeritar las gestiones, iniciativas y acciones emprendidas por Colombia dentro del Grupo Cairns, proceso en el cual el Ministerio de Agricultura jugó un papel bastante activo en coordinación con el grupo negociador en Ginebra. Lo cual amerita mantener y consolidar la experiencia adquirida, máxime cuando la Organización Mundial del Comercio, OMC, deberá atender, desde un comienzo, negociaciones adicionales en materia agrícola, entre otras.

Ante el balance opaco que se obtiene al cierre de las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay, y de cara al establecimiento de la OMC, sería injusto desconocer, en todo caso, el avance que se logró frente a la situación anterior y sobre el cual diversos analistas tienden a coincidir. Sobresaliendo el hecho que la agricultura se haya insertado en el marco multilateral de los derechos y obligaciones del GATT revisado y de sus instrumentos conexos, y que la guerra de tesorerías haya sido confinada a ciertos parámetros, mediante la garantía de que los niveles establecidos no van a ser sobrepasados y de que, a primera vista, el comercio mundial se regirá por criterios más próximos a la transparencia en cuanto a acceso y mejora del potencial agroexportador de los países que, como Colombia, ostentan una reconocida capacidad competitiva en este campo.

Por supuesto, aún está pendiente de adelantar un balance mucho más riguroso, que establezca si las ventajas que se derivan del trato flexible, especial y diferenciado, otorgado a los países en desarrollo, rebasan o, por lo menos,

igualan los beneficios que se desprenden para las economías desarrolladas. En el primer caso sobresalen:

- Mayores plazos y menores niveles de reducción en materias de acceso, subvenciones y ayudas.
- Menor porcentaje de contracción mínima por línea arancelaria consolidada.
- No obligatoriedad de reducción de los aranceles asociados a los contingentes establecidos.
- Asimetría en cuanto al mayor porcentaje que con respecto al valor total de la producción de un bien específico, representa efectivamente la ayuda aplicada a los mismos para efectos de excluir dicha ayuda de la contabilización de la Medida Global de Ayuda Total Corriente.

Por su parte, las economías desarrolladas lograron que los períodos predeterminados a partir de los cuales se hicieron las mediciones en materia de protección de subvenciones para efectos de determinar los compromisos de reducción, fueran coincidentes con las épocas de elevados apoyos estatales a la agricultura por parte de los respectivos gobiernos.

Fuera de esto, en la contabilización de las ayudas presupuestales para efectos de establecer la Medida Global de Ayuda Total Corriente, sólo se tuvieron en cuenta aquellas de carácter general, con lo cual se da paso a una redistribución maniobrable de los recursos presupuestales.

Complementariamente, los países desarrollados lograron incluir, por la vía de la denominada "Caja Verde", un sinnúmero de programas de apoyo a la producción interna, que venían aplicando en gran escala de tiempo atrás.

Adicionalmente, si bien temas como la protección del medio ambiente, los derechos sociales (de los trabajadores y humanos) y otros afines no fueron objeto de compromisos explícitos, sí quedaron insinuados como áreas de posterior negociación, a partir de la puesta en marcha de la OMC. A este respecto, no se nos escapa que frente a estos puntos, los países desarrollados ya han



dado señales claras de querer remitirse a ellos como argumentos para levantar barreras no arancelarias, en caso de que las economías en desarrollo no acojan ciertos criterios y parámetros dictados por ellos, lo cual ha sido denunciado justamente como el anuncio de una era en el comercio mundial caracterizada por el neoproteccionismo. A ello se suman las exigencias en materia de normas técnicas, control a los residuos químicos y regulaciones sobre empaques. Frente a esta situación, los países en desarrollo deberán esgrimir sus legítimos intereses y derechos.

Con base en los estimativos más optimistas acerca del incremento que alrededor del año 2002 se registrará en las nuevas corrientes del intercambio mundial de bienes generados por los compromisos de la OMC, cuya cifra se acerca a los US\$750.000 millones anuales, no se nos escapa que, en virtud de la precaria participación de Colombia en el comercio mundial (0.2%), el efecto adicional será más bien modesto.

Debemos reivindicar el hecho de que para este Seminario hayamos convocado a un grupo de expositores de reconocida trayectoria en el manejo de los temas a ellos encomendados, quienes han puesto su empeño y dedicación para acercarnos a un tema de tanta complejidad y densidad.

Las exposiciones han sido agrupadas en dos bloques temáticos. De una parte, tenemos un primer bloque referido a "El GATT-94 y los compromisos regionales y de Colombia en materia agropecuaria". Partiendo de una visión general sobre el proceso y resultados de la negociación global, buscamos entrar en detalle en el capítulo agrícola, deteniéndonos en las tres áreas básicas del mismo como son acceso, subvenciones y ayudas, para culminar con su análisis comparativo con respecto a nuestros socios comerciales, particularmente del Grupo Andino.

El segundo bloque temático, denominado "Margen de acción de la política agrícola colombiana y de los procesos de interacción, a la luz de los compromisos adquiridos ante la OMC", busca determinar las condiciones y perspectivas del sector agropecuario nacional, de cara a los compromisos asumidos ante el GATT y las defini-

ciones pasadas o recientes en materia de política agropecuaria.

En este sentido, se presta atención a aspectos tales como:

- Determinar qué subsidios a las exportaciones y qué ayudas internas a la agricultura son permitidos a la luz del nuevo marco internacional.
- Conocer en detalle las nuevas normas de defensa contra la competencia desleal (subsidios, "dumping").
- Conocer las medidas de carácter fito y zoonosanitarias acordadas para regular el comercio internacional de productos agrícolas.
- Evaluar las implicaciones de la normativa del Acuerdo sobre la Agricultura en la reglamentación y desarrollo de la Ley Agrícola colombiana.
- Analizar el proyecto de Decisión sobre el Sistema Andino de Franjas de Precios y sus perspectivas.
- Evaluar los desarrollos de la legislación internacional en materia de medio ambiente y sus implicaciones en el ámbito de intercambio agropecuario.

Sin pretender comprometer o demarcar las conclusiones que puedan derivarse de este segundo bloque temático, quisiera llamar su atención acerca de la Ley Agrícola a la luz de los mandatos del GATT, bajo la indicación de que la rigidez de los textos deberá dar paso a fórmulas y procedimientos prácticos a ser incorporados dentro de las reglas de juego comunes del nuevo esquema multilateral. En definitiva, debe primar el concepto de que el Acuerdo sobre la Agricultura es tan sólo una base, a partir de la cual se requiere profundizar, aclarar y perfilar mejor algunos de sus mandatos.

Como es bien sabido, la Ley Agrícola fue gestada, tramitada y sancionada bajo condiciones claras de crisis del sector agropecuario colombiano, situación que influyó en buena medida al momento de precisar el alcance de las medidas y programas contemplados en la mis-

ma. En ella se contempla un conjunto de instrumentos de protección y de ayudas internas a la producción agropecuaria, la mayoría de los cuales están incluidos en la denominada "Caja Verde".

De enorme importancia resulta constatar que, dentro de los programas gubernamentales de servicios excluidos de los compromisos de reducción en el GATT, se contemplan la "constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria", lo cual reivindica la vigencia de este último concepto dentro de las nuevas reglas del comercio agrícola, doméstico e internacional. No menos relevante es el trato favorable que se otorga, en igual sentido, a los gastos relacionados con el suministro de ayuda alimentaria interna a sectores de la población que la necesitan.

En principio, los acuerdos en materia fito y zoonosanitaria se pueden considerar como aceptables e incluso, en algunos casos, ser tomados como favorables para países como Colombia, en lo concerniente a la declaración de zonas libres o de baja prevalencia de plagas y enfermedades.

Sin embargo, cabe destacar un aspecto preocupante, que puede ser la llave de las restricciones comerciales futuras en materia de comercio agropecuario, consistente en la especial consideración que se dará, en la aplicación de medidas fito y zoonosanitarias, a la preservación del medio ambiente.

La falta de especificidad normativa en cuanto a preservación ambiental puede generar en el futuro dos consecuencias de invaluable magnitud:

- Primero, que los países desarrollados podrán, discrecionalmente, evaluar, conceptualizar y diferenciar las prácticas agrícolas o pecuarias aplicadas por los diferentes productores y, en consecuencia, aplicar medidas restrictivas al comercio de los productos, como ha ocurrido en algunos casos particulares relacionados con el manejo de agroquímicos empleados en cultivos de exportación, con el pretexto del impacto desfavorable sobre la salubridad humana. Esto, a la postre, responde al simple objetivo de imponer barreras comerciales. Cabe entonces preguntarse ¿quién

dictaminará y evaluará las posibilidades o amenazas de daño ecológico?

- En segundo lugar, la impresión en cuanto al alcance que esta consideración ecológica abre la posibilidad a las naciones desarrolladas para fiscalizar los métodos de producción de cualquier país, con miras a establecer barreras arancelarias y paraarancelarias habituales existentes anteriormente.

Este punto presenta un semblante más dramático para los países en desarrollo, ante el hecho de que las grandes producciones agropecuarias de los países desarrollados cuentan con el período 1995/2004 y con los recursos económicos, para traspasar sus esquemas productivos a métodos como los de control biológico y fertilización biodegradable, entre otros, mientras que los países en desarrollo no cuentan con el adelanto tecnológico ni con los recursos necesarios para hacerlo, convirtiendo la motivación ecológica en la verdadera barrera comercial del futuro.

No podemos dejar de señalar, pese a la imposibilidad práctica de revertir a estas alturas las situaciones y los hechos ya creados, la forma como se desaprovechó el potencial de convergencia y armonización andina, de cara a los compromisos que los países particularmente Colombia y Venezuela, debían asumir ante el nuevo GATT en materia de consolidación arancelaria a partir de la tarificación de todo tipo de medidas de protección. Desafortunadamente, y pese a la disposición expresada por las autoridades colombianas para proceder en tal sentido, el gobierno venezolano actuó unilateralmente, de modo tal que consolidó, a niveles de techo del arancel correspondiente sorprendentemente bajos, elevados contingentes arancelarios que resultan altamente sensibles dentro del comercio binacional.

Cabe reconocer, a este respecto, que la propuesta arancelaria colombiana en cuanto al techo máximo consolidado del universo arancelario agropecuario y a la consolidación de contingentes y los compromisos de reducción de las correspondientes tarifas dentro del período establecido es en todo consecuente con las políticas comerciales vigentes para este sector,

registrando, incluso, niveles muy superiores a los vigentes. Si bien con Venezuela no existe mayor discrepancia en cuanto a los techos máximos consolidados, la diferencia sí es abismal con respecto a los contingentes arancelarios para los casos de la leche de varias clases, cebada, maíz y sorgo, lo cual representa, de hecho, una grave amenaza de triangulación, a través de Venezuela, de productos provenientes de terceros países hacia los mercados de Colombia y Ecuador. Así, esto se constituye, no obstante el acuerdo logrado, en un factor altamente perturbador para el funcionamiento y eficacia del Sistema Andino de Franjas de Precios, en la medida en que la aplicación de un arancel variable similar se ve disminuida por las restricciones que impone la existencia de un bajo nivel de consolidación arancelaria por parte de Venezuela. En tal sentido, la aplicación de derechos correctivos hace más engorroso el proceso. Además los derechos correctivos a las distorsiones arancelarias pactados en el Acuerdo no se ajustan a la realidad de la situación comercial, toda vez que su aplicabilidad es poco operante en razón a los prerrequisitos requeridos para su aplicación que en extremadamente engorrosos y, además favorecen decididamente los intereses maquiladores de la agroindustria venezolana, en detrimento de la producción nacional.

Estos aspectos ponen en entredicho la efectividad y la bondad del Acuerdo de Franjas de Precios Andinas.

A propósito de la armonización de franjas de precios, no deja de inquietar que el mecanismo resulte desvirtuado parcialmente dado que el acuerdo logrado recientemente se ajusta más a los intereses de Venezuela que a los de Colombia, frente a la evidencia de que existe una enorme brecha entre ambos países en cuanto al papel y a la importancia estratégica que se le reconoce al sector, de modo que el país vecino actúa ante todo en función de su vocación comercial fuerte-

mente importadora, procurando a toda costa abaratar sus materias primas importadas.

Dentro de este campo, también resulta importante revisar y acomodar las normatividades nacional y andina, e incluso del G-3, a los compromisos del acuerdo relativo, particularmente con respecto a la salvaguardia especial y a las medidas sanitarias y fitosanitarias como también a los otros acuerdos ligados estrechamente al ámbito sectorial, específicamente en cuanto a origen, medidas antidumping y derechos compensatorios, normas técnicas y otros.

La agenda de tema y compromisos que se desprenden a partir de la ratificación, por parte del Congreso de la República, del Acuerdo Multilateral, y específicamente su componente agrícola, plantea un reto a la capacidad técnica negociadora y diplomática del país, para lo cual es preciso reivindicar la necesidad de una coordinación entre los sectores público y privado. Frente a este trascendental tema, así como a otros en los cuales se haya comprometido el agro colombiano, es preciso apelar a esquemas novedosos de consulta e interacción, sobre una base de respeto y confianza recíprocos, de modo que se abandonen de una vez por todas las aprehensiones e incluso los prejuicios, que con respecto al sector privado y a los gremios puedan surgir, como rezago de una suerte de sanción por los supuestos privilegios de que se gozó en el pasado modelo proteccionista, desconociendo de paso los numerosos estudios que concluyen en señalar las transferencias de elevados montos de recursos de la economía rural a la urbana.

Es verdad que nada nos impide expresar los intereses legítimos, pero también tenemos claridad de que en la encrucijada actual debemos anteponer los intereses nacionales a los intereses particulares. Al igual que ocurre con la competitividad, hoy en día la verdad se construye y no puede ser apelada como acto de revelación conferido exclusivamente a unos pocos privilegiados.

# ESCAPADA PERFECTA.



El mar.

Tu y ella.

Tres días de descanso y paisaje.

Y toda la tradición de  
cerveza Club Colombia.



CERVEZA  
CLUB COLOMBIA

*P*ERFECTA

# LA RONDA URUGUAY DEL GATT: ANTECEDENTES Y LINEAMIENTOS DE LA NEGOCIACIÓN COLOMBIANA

JUAN ACUÑA BOLIVAR<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Con la aprobación de la ley por medio de la cual se acepta el Acuerdo que establece la Organización Mundial de Comercio, OMC, sus acuerdos plurilaterales anexos y el Acuerdo de la Carne de Bovino, se completaron los trámites legislativos para la ratificación de la firma del Acuerdo de la OMC que realizó el gobierno Nacional en la Reunión Ministerial de Marrakech (Marruecos) el 15 de abril de 1994. Para completar el proceso sólo resta el concepto de exequibilidad por parte de la Corte Constitucional.

Después de 46 años de continuas y crecientes negociaciones en el ámbito del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT, la economía mundial ha conseguido por fin satisfacer el antiguo anhelo de conformar una estructura institucional que rija, a partir de 1995 los destinos del sistema internacional de comercio, a través de la OMC. Ahora bien, para comprender mejor la significación de esta entidad

para la estrategia de apertura económica de Colombia, el presente trabajo tiene por objeto explicar la relación entre los objetivos y la composición temática de la Ronda Uruguay y la forma como el gobierno nacional desarrolló su estrategia de negociación, en especial en lo que atañe a la defensa de los intereses del sector agropecuario del país.

## LA SITUACIÓN DEL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO CON POSTERIORIDAD A LA RONDA TOKIO

Con la culminación de la Rueda Tokio en 1979 y la conformación de un sistema multilateral de comercio reforzado con seis acuerdos en materia de medidas no arancelarias (valor en aduana, normas técnicas, compras estatales, licencias de importación, derechos antidumping y derechos compensatorios), se proclamó que la economía mundial entraría a un sistema transparente de relaciones comerciales, caracterizado por las nuevas reglas de comercio, un sistema de solución de controversias actualizado, la ampliación del tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo, con la expedición de la Cláusula de Habilitación y la mayor participación de tales países en el sistema.

<sup>1</sup> Asesor del Ministerio de Comercio Exterior de Colombia. Sus comentarios son estrictamente personales y no comprometen a dicha institución.

Sin embargo, tan solo dos años después fue evidente el resurgimiento del proteccionismo, en virtud de los efectos de la segunda crisis energética, el impresionante avance de los países en desarrollo de reciente industrialización, en particular los asiáticos, el relativo atraso tecnológico y la pérdida de participación de los Estados Unidos en el comercio mundial y, como consecuencia de esto último, de las iniciativas proteccionistas que se desarrollaron en dicho país. Dentro de estas circunstancias, los códigos sobre medidas no arancelarias resultaron importantes pero insuficientes ante la magnitud de los problemas comerciales que se empezaron a vivir y que hacían dudar de un desarrollo armónico de las relaciones multilaterales.

Pero también, el nuevo sistema del GATT con los códigos y sus propios sistemas de solución de controversias, mejoró la operatividad del mismo, facilitó el inicio de la compatibilización de las legislaciones nacionales de comercio y demostró que era factible allanar el camino hacia el libre comercio tomando en consideración todos aquellos factores que lo llegaran a afectar.

Al mismo tiempo, las nuevas tecnologías de la microelectrónica, la informática, la biotecnología y las telecomunicaciones, comenzaron a influir sobre las tendencias de las relaciones internacionales, en especial por la importancia que empezaron a tener los servicios y la propiedad intelectual.

Mientras tanto, se quiso profundizar en el estudio de una amplia agenda de temas, como resultado del Programa de Trabajo para los ochenta aprobado por una Reunión Ministerial de las Partes Contratantes del GATT, a finales de 1982.

La década de los 80 trajo consigo un cambio cualitativo en las condiciones del intercambio, con una demanda de bienes y servicios mucho más sofisticada que en el pasado y una transformación en las condiciones para la generación de ventajas comparativas nacionales como resultado, fundamentalmente, de los avances en la tecnología.

Sin embargo, al tiempo de presentarse una rápida expansión del comercio de bienes y servicios de alta tecnología, procedentes de los países industrializados, surgieron una serie de nue-

vas medidas proteccionistas, entre las cuales podemos contar:

- Las medidas de "zona gris", tales como los acuerdos de ordenación de mercado y las restricciones "voluntarias" a las exportaciones
- La famosa "guerra de tesorerías" para elevar cada vez más los subsidios a la agricultura
- La intensificación de las investigaciones anti-dumping.
- Las retorsiones unilaterales cruzadas, o sea restricciones en el comercio de bienes debidas a acciones "no satisfactorias" en materia de servicios, propiedad intelectual e inversiones

De igual modo, se comenzó a dar un desmonte progresivo del trato especial para los países en desarrollo.

Ante estos hechos, se evidenció que había tocado crisis el sistema multilateral de comercio, debido a la proliferación de tales prácticas, muchas veces por medio de mecanismos no institucionales, o sea, por fuera de las disciplinas internacionalmente convenidas.

Adicionalmente, se planteó la necesidad de una ampliación del marco jurídico multilateral del comercio de bienes para un conjunto de temas nuevos, los servicios, la propiedad intelectual y las inversiones; la ampliación de la cobertura geográfica de los compromisos multilaterales, especialmente de los códigos sobre medidas no arancelarias de la Rueda Tokio y, en general, la reestructuración del marco jurídico e institucional del sistema.

Con el Programa de Trabajo para los años 80, contenido en la Declaración Ministerial del GATT de 1982, se pretendió resolver esta ola proteccionista. Pero, en vista de que esta solución requería de un proceso negociador multilateral mucho más amplio, donde todas las partes pudieran encontrar ventajas, tan sólo hasta finales de 1985, después de un largo período de negociaciones para la inclusión del tema de los servicios, se determinó convocar una Conferencia Ministerial en septiembre de 1986, con el objetivo de lanzar una nueva ronda de negocia-

ciones comerciales multilaterales. Los temas a negociar y las modalidades negociadoras se elaborarían en un Comité Preparatorio.

De todas formas, el Programa de Trabajo estableció un conjunto de temas que serían estudiados para una posterior acción multilateral, incluida la conformación de un grupo informacional sobre los servicios que exploraría los aspectos relacionados con este tema. Tal vez valga anotar que en materia de propiedad intelectual sólo se habló de la falsificación y la importancia de aplicar o no el Arreglo de Madrid. Por lo demás, se planteó la posibilidad de convenir el desmantelamiento del Acuerdo Multifibras y la necesidad de conformar unas mejores disciplinas en materia agrícola, principalmente en lo relativo a las restricciones cuantitativas, el régimen de licencias, los monopolios estatales y los subsidios.

La Reunión Ministerial de las Partes Contratantes del GATT, que convino la celebración de la Octava Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales, se celebró del 15 al 19 de septiembre en el balneario de Punta del Este, Uruguay. En esa oportunidad se produjo la Declaración de Punta del Este.

## LA RONDA URUGUAY

La Declaración de Punta del Este contiene dos partes básicas:

En la Parte I se enuncian los objetivos y principios para las negociaciones sobre el comercio de mercancías y se señalan los temas objeto de la negociación en este campo.

En la Parte II los ministros, en su calidad de tales y no de partes contratantes, deciden aprovechar la Ronda para iniciar paralelamente negociaciones sobre el comercio de servicios.

Dentro del contenido de la Ronda, se pueden distinguir cuatro grupos de temas:

a) Acceso a los mercados, como los aranceles, las medidas no arancelarias, los productos tropicales, la agricultura, los productos contenidos de la explotación de recursos naturales y los textiles;

- b) Reglas comerciales como los artículos del Acuerdo General, las subvenciones, las salvaguardias y los códigos de la Rueda Tokio;
- c) Temas nuevos: servicios, propiedad intelectual e inversiones relacionadas con el comercio y
- d) Aspectos institucionales vinculados con el funcionamiento del sistema multilateral de comercio y el sistema de solución de diferencias.

Como es bien conocido, la falta de compromisos sustantivos en materia de acceso y subsidios del sector de la agricultura, entre Estados Unidos y la Unión Europea, ocasionó que la terminación de la Ronda se llevara hasta el 15 de abril de 1994, cuando debía haber terminado en diciembre de 1990.

Mediante el Acta Final de la Ronda Uruguay se establecen nuevas reglas y disciplinas en muchas áreas, así:

- Fortalecimiento del GATT y la mejora del sistema multilateral de comercio, en razón al establecimiento de la OMC.
- Incremento de la responsabilidad del sistema sobre el desenvolvimiento del entorno económico internacional de los mercados de bienes y de servicios.
- Adopción de una acción conjunta en los niveles nacional e internacional para reforzar la interrelación entre la política comercial, financiera y monetaria.
- Participación directa de los órganos nacionales de decisión a nivel nacional, debido a la conformación de la Conferencia Ministerial, la cual se reunirá como máximo cada dos años.

En acceso los resultados son bastante amplios.

En agricultura se abarcan tres campos: acceso al mercado propiamente dicho, apoyo interno, subsidios a la exportación y medidas sanitarias.

En el resto de productos (no agrícolas y pesca), las listas de ofertas y pedidos prácticamente

abarcaron todo el universo arancelario, con amplias reducciones entre algunos países desarrollados, que incluyen el desmantelamiento total de los aranceles en algunos sectores, dentro de lo que se ha dado en llamar la opción 0x0, como los relacionados con los productos químicos, el equipo médico, los electrónicos, la madera, las bebidas espirituosas. En promedio se calcula que las rebajas arancelarias de la Ronda Uruguay son del 40%, cifra superior al 33% de la Rueda Tokio. Además, es notoriamente más amplia la cobertura a nivel de países participantes, 102 en la Rueda Tokio y 125 en la Ronda Uruguay.

En textiles, sector tradicionalmente protegido por todos los países, en especial los desarrollados, se convino el desmantelamiento progresivo del Acuerdo Multifibras y su integración al sistema multilateral de comercio en un lapso de diez años.

En el área normativa se amplían los instrumentos actuales relacionados con las medidas no arancelarias: Derechos Antidumping, Subvenciones y Derechos Compensatorios, Licencias de Importación, Normas Técnicas, Valor en Aduana y Compras Estatales; después de más de 25 años de intentos, se desarrolla un nuevo procedimiento sobre Salvaguardias; se reglamentan algunas áreas de particular interés para los países en desarrollo, como la Inspección Previa al Embarque y las Reglas de Origen, y se realizan importantes modificaciones al Acuerdo General.

A nivel institucional, la decisión sobre el Funcionamiento del Sistema del GATT confirma el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales establecido por las Partes Contratantes en 1989 y que se comenzó a aplicar en 1990, y conviene en la obligación general de notificar las medidas de política comercial. El Sistema Integrado de Solución de Diferencias, uno de los más importantes resultados de la Ronda y que asegurará la credibilidad en el sistema multilateral, desarrolla un novedoso procedimiento para la solución de los conflictos comerciales y las diferencias planteadas en los acuerdos abarcados por la OMC. Igualmente, se crea la OMC.

Sobre los temas nuevos, se elaboraron los acuerdos sobre los Aspectos de las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Co-

mercio (TRIMS), los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, incluido el Comercio de Mercancías Falsificadas (TRIPS) y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS).

## IMPORTANCIA DE LOS RESULTADOS DE LA RONDA URUGUAY

*Estratégicos.* Se redistribuye el poder de negociación en favor de las economías más pequeñas, al dar un conjunto de principios, normas y disciplinas comunes a todos los países. Asimismo, regula la conformación de los nuevos bloques económicos, facilita la promoción de las relaciones comerciales entre todos los países, lo cual allana el camino para su acercamiento político y diplomático y, lo más importante, evita o controla las presiones proteccionistas bilaterales, especialmente de Estados Unidos y la Unión Europea.

*Institucionales.* A partir de la experiencia del GATT, se puede esperar que al ser la OMC un organismo especializado, con la participación de unos 150 países, se le dará el tratamiento adecuado a todas las necesidades de regulación económica internacional, después de detallados procesos de estudio y negociación, sobre las múltiples actividades vinculadas a los intercambios internacionales. De esta forma, muy difícilmente se podrán volver a ver incongruencias en las medidas de política comercial o rezagos en su constitución.

Ahora bien, esto no quiere decir que se estará entregando un cheque en blanco a dicha organización, que afecte la soberanía nacional, puesto que para ello existen los sistemas de votación, la ratificación ante los Congresos Nacionales, las cláusulas de salvaguardia y las posibilidades de renegociación o retiro. Pero cada vez se necesitará que el gobierno nacional adecúe de forma más técnica sus relaciones diplomáticas y los cuadros técnicos para la atención de este sistema, el cual deberá trabajar en estrecho contacto con los demás organismos multilaterales y los acuerdos regionales.

*Jurídicos.* La estabilidad y la previsibilidad en las normas y los compromisos se deberán refle-



jar en unas relaciones comerciales más ágiles y, sobre todo, en la seguridad exigida permanentemente por la inversión exxtranjera y los organismos financieros internacionales.

• *Económicos.* La promoción del comercio indudablemente que conllevará el crecimiento de la producción y los ingresos, lo cual redundará en mejores medios para fomentar la productividad y en mayores exportaciones para países como Colombia que venden productos tales como atún, flores, café, frutas, textiles y confecciones y manufacturas de cuero, que dependen básicamente del mejoramiento del bienestar de los países compradores.

## LA ORGANIZACION MUNDIAL DE COMERCIO, OMC

La OMC es la maduración de una idea originada en la época de la Sociedad de las Naciones en la década de los 20, la cual se modeló a finales de los 40 con la Carta de la Habana y se convirtió en realidad en los 90 durante la Ronda Uruguay.

La OMC tiende a interpretar la situación de un mundo cada vez más interconectado en todas las áreas, política, económica, tecnológica, ideológica, militar, etc. De ahí que su temática no sólo incluye los temas de la política comercial en frontera, sino los inherentes a la inversión, los servicios y la tecnología y además admita que se puedan tratar otros, desde el punto de vista de su relación con la política comercial, como los relacionados con las medidas para la protección del medio ambiente los derechos laborales y las prácticas de monopolio.

La idea de establecer una OMC fue vista como el camino más efectivo para incorporar los resultados de la Ronda Uruguay dentro del marco multilateral de derechos y obligaciones comerciales, especialmente en los temas nuevos, encontrar medios efectivos para introducir enmiendas a ciertos artículos del GATT y los códigos de la Ronda Tokio, integrar estos últimos al marco de trabajo del GATT, haciéndolos obligatorios para todos los miembros de la OMC, y obtener la aplicación "definitiva" del GATT por los Estados Unidos.

La OMC entrará en vigencia el 1 de enero de 1995 y estará conformada además por 21 países que están en proceso de negociaciones de adhesión, entre los que se encuentran China, Taiwán, Ecuador, y las repúblicas que antiguamente formaron la Unión Soviética.

La OMC será un organismo del nivel del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, para promover los intercambios mundiales y el desarrollo económico, con el fin de crear las condiciones para la paz mundial.

La Organización facilitará que las frecuentes disputas entre los países dispongan de un medio multilateral para su solución, sin tener que recurrir o soportar acciones unilaterales. Por ello, serán los países, pero especialmente sus empresas, quienes se beneficiarán de la mayor seguridad jurídica y económica que esta entidad le otorgará al comercio internacional.

Con la OMC se le da un impulso al crecimiento económico mundial y se efectúa un relanzamiento a la apertura comercial, la globalidad, la competitividad y el apoyo mutuo.

Así mismo, constituye una profunda mejora al sistema multilateral de comercio, dedicado hasta ahora al comercio de bienes, para incluir asimismo el resto de la política económica, debido a la complementariedad existente entre la producción, el intercambio y el consumo de bienes, con los servicios, los movimientos de capitales y la tecnología.

Más aún, será el medio más idóneo para tratar en forma equilibrada los nuevos temas del comercio mundial, como son las medidas ambientales vinculadas con el comercio, el tratamiento a los derechos laborales y las prácticas antimonopolio.

El Acuerdo que establece la OMC, está conformado por un preámbulo, dieciseis artículos y cuatro anexos.

El Preámbulo revisa el que está incluido en el Acuerdo General, con algunos conceptos como la promoción del uso óptimo de los recursos del mundo en niveles sostenibles, la expansión de la producción y el comercio de bienes y servicios, la necesidad de esfuerzos

positivos para asegurar una participación más segura de los países en desarrollo en el comercio internacional, que corresponda a sus necesidades de desarrollo económico y la decisión para desarrollar un integrado, más viable y duradero sistema multilateral de comercio que incluya al GATT modificado, todos los acuerdos y arreglos concluidos bajo los auspicios del mismo y los resultados completos de la Ronda Uruguay.

El ámbito jurídico de la OMC abarca los acuerdos y arreglos que harán parte del mismo, los que se dividen en dos categorías, los multilaterales (anexos 1, 2 y 3) y los plurilaterales (anexo 4).

Los multilaterales, de obligatorio cumplimiento y sobre los cuales no se pueden formular reservas, son: 1) el GATT modificado y sus instrumentos jurídicos conexos, 2) los Códigos de la Rueda Tokio sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, Medidas Antidumping, Licencias de Importación, Valor en Aduana y Normas Técnicas, 3) el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, 4) el Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, 5) el Sistema Integrado de Solución de Diferencias, y 6) el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales.

Los plurilaterales, de participación voluntaria y en los que se permite formular reservas, son los de Aeronaves Civiles, Compras del Estado, Productos Lácteos y Carne de Bovino. Sin embargo, tanto el Sistema Integrado de Solución de Diferencias como el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales, abarcan estos acuerdos.

Inicialmente, la Organización estará compuesta por las partes contratantes del GATT que acepten en su totalidad el Acuerdo de la OMC y los acuerdos multilaterales. Para ello se otorgan dos años a partir de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo. Los demás países podrán acudir al proceso de adhesión, el cual adicionalmente requiere la aprobación de los dos tercios de los votos emitidos en el Consejo General.

La organización institucional estará conformada por la Conferencia Ministerial, el Consejo General, los Consejos de Mercancías, Servicios y Propiedad Intelectual, un Organo de Solución

de diferencias, un Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales y los Comités de Asuntos Presupuestarios, Financieros y Administrativos, de Comercio y desarrollo, y de Balanza de Pagos. El Consejo General nombrará al Director General, que será el jefe de la Secretaría de la OMC.

En la Conferencia de Aplicación que se reunirá el 8 de diciembre en Ginebra, se definirá la fecha de entrada en vigor. Pero tal como van los procesos de ratificación de Estados Unidos y la Unión Europea, existe una muy alta probabilidad que sea el 1 de enero de 1995.

Se elimina la posibilidad para aquellos países que aplican "de facto" el Acuerdo General (excolonias de partes contratantes), de acceder por medio de una simple declaración. Ello muestra que el proceso de incorporación para los nuevos países será más exigente que el del GATT, incluidos aquellos países en desarrollo que actualmente están negociando su adhesión, como el Ecuador, pero especialmente para la China, Taiwan, los ex-Unión Soviética y los Arabes.

En concreto, con la OMC se procura disponer de una base jurídica estable en las relaciones comerciales de todos los países y relanzar el crecimiento económico mundial, a la luz de las nuevas tendencias de la apertura comercial, la globalidad, la competitividad y el apoyo mutuo.

## **LINEAMIENTOS PARA LA PARTICIPACIÓN DE COLOMBIA EN LAS NEGOCIACIONES**

Al igual que la mayoría de los países en desarrollo, las negociaciones arancelarias de Colombia se proyectaron como un medio para lograr la máxima reducción de los aranceles de los países desarrollados, especialmente en los productos no cobijados por los regímenes preferenciales, como los textiles, las confecciones, las manufacturas de cuero y el calzado. Puso especial interés en los de agricultura, la eliminación de las barreras comerciales para los productos tropicales, como las flores, el café y las frutas, y el tratamiento a los temas nuevos, especialmente los servicios, de cuyo grupo de negociación fue el presidente, y la propiedad intelectual.

La oferta de Colombia estaría condicionada a los resultados efectivos en tropicales y los productos anteriormente mencionados.

La primera oferta de Colombia se presentó en abril de 1990, para 1696 posiciones del antiguo arancel *Nabandina*. Estos productos estaban considerados como no producidos ni producibles en el país. El arancel techo ofrecido fue del 40%. Esta oferta, junto con los demás lineamientos de la posición de Colombia en la Ronda, fue autorizada por el Consejo Directivo de Comercio Exterior en la Sesión del 31 de agosto de 1990 (Documento CDCE/ SPC/ 085/ 90).

El 20 de noviembre de 1990, con miras a lograr mejoras en las ofertas de interés para Colombia, el CDCE autorizó una ampliación de la oferta así: las 1696 posiciones inicialmente ofrecidas al techo del 40% se consolidarían en 25% y 3295 nuevas posiciones al 50%. Se exceptuaron los bienes agrícolas con franja de precios (96), los bienes clasificados como de seguridad nacional (74) y las posiciones del sector automotriz con arancel vigente del 100%.

Esta oferta se condicionó a los resultados en los grupos de acceso a los mercados, particularmente en los productos tropicales. En el caso de la Agricultura, la lista se modificaría en función de los resultados de las negociaciones. Se reiteró, además, que no se realizarían consolidaciones en materia de régimen de importación (Documento CDCE/SPC/110/90).

El 17 de octubre de 1991, con el fin de proporcionar a los negociadores colombianos nuevos elementos que les permitieran otorgar concesiones adicionales a cambio de resultados satisfactorios para el país, se autorizaron las siguientes modificaciones:

- Rebajar del 50% al 40% la oferta techo para las solicitudes presentadas por Estados Unidos, a cambio de mejoras en la oferta de dicho país para los artículos de cuero, el calzado y los textiles.
- Reducir el nivel de consolidación del 50% al 25% para unas sesenta posiciones arancelarias solicitadas por la Comunidad Europea,

también a cambio de mejoras en su oferta para Colombia.

Colombia recibió solicitudes de Estados Unidos, Comunidad Europea, Japón, Suiza, Finlandia, Suecia y Canadá, para la eliminación de los derechos arancelarios y las medidas no arancelarias, o la consolidación a niveles techo inferiores al 40%.

En marzo de 1992 Colombia presentó sus listas agrícola y no agrícola en la clasificación NANDINA (sistema armonizado), en los términos fijados por el Proyecto de Acta Final (DFA) del 20 de diciembre de 1991. En la oferta agrícola se ofrece una tarifa techo equivalente para los productos en franja de precios y el arancel vigente en 1986 más la sobretasa del 18% que existía en ese año para el resto de productos. Además, se ofrecen compromisos en acceso corriente y acceso mínimo para los productos tarifados. Así mismo, se mantiene sin modificación el arancel techo de las tres partidas negociadas en la Rueda Tokio: arvejas y lentejas 15% y manzanas 20%.

Colombia realizó intercambios de peticiones y ofertas 1990-1992 con siete participantes: Estados Unidos, Comunidad Europea, Canadá, Suiza, Suecia, Finlandia y Japón. En 1993 el país amplió sus peticiones hacia tales países, recibió nuevas solicitudes de tres de ellos (Estados Unidos, Canadá y Finlandia) y presentó solicitudes a once más: Austria, Noruega, Australia, Nueva Zelandia, Hungría, Polonia, República Checa, República Eslovaca, Israel, Turquía y África del Sur. Todos estos países incluyeron dentro de sus ofertas los productos de interés de Colombia.

Las listas de solicitudes de Colombia enfatizan la mejora del acceso a los mercados para flores, frutas tropicales, incluida la arancelización del banano en la Comunidad Europea, atún (congelado y en latas), tabaco, textiles, confecciones, manufacturas de cuero, calzado, fungicidas, ferróníquel, dientes artificiales y adornos de navidad.

La Oferta Industrial está conformada por 6.351 partidas. Se mantiene o mejora la consolidación para las 48 posiciones no agrícolas de la Lista de Colombia en la Rueda Tokio y se ofrece una consolidación general del 35%,

excepto el sector confecciones y los automotores con AEC del 35%, cuya consolidación será del 40%.

### COMPROMISOS INICIALES EN SERVICIOS

La oferta colombiana, cubre los siguientes sectores: financiero, turístico, consultoría legal, contaduría, informática y conexos, minería, telecomunicaciones de valor agregado, construcción e ingeniería. Aun cuando esta oferta es una de las más amplias de los países de América Latina, no constituye un sacrificio económico para el país ni ocasiona cambios en la política económica actual, debido a la apertura a la inversión extranjera, la política en materia de migración de profesionales, técnicos e inversionistas y las modificaciones al estatuto de cambios internacionales.

En lo que se refiere a los intereses de Colombia, se han detectado algunos renglones en donde se podrían obtener mejoras en el trato a nuestros exportadores, especialmente en áreas como los servicios profesionales (jurídicos, arquitectura, ingeniería), servicios a las empresas (publicidad, editorial, centros de convenciones, finca raíz), informática, audiovisuales, hotelería y turismo, mantenimiento y reparación de aeronaves y servicios de salud.

A raíz de la reapertura de las negociaciones de la Ronda el 14 de julio de 1993 y, tomando en consideración que la oferta original de Colombia tenía como referencia el comercio de 1989, se hizo una profunda revisión de nuestras solicitudes en la Ronda. De este modo, se elaboraron nuevas listas de solicitudes, mucho más amplias que las anteriores, para los siete mercados mencionados más Austria, Noruega, Australia, Nueva Zelandia, Hungría, Polonia, República Checa, República Eslovaca, Israel, Turquía y Sudáfrica.

En 1993 se revisó la oferta agrícola colombiana, debido a las siguientes razones:

- El nuevo Sistema Andino de Franjas de Precios.
- La necesidad de revisar el universo de productos sensibles para Colombia, los que requerirían un mayor nivel de consolidación.

- Los bajos perfiles de consolidación para muchos productos, comparados con las ofertas realizadas por los países grandes.
- El interés por preservar un margen amplio de negociaciones para las próximas negociaciones agrícolas del GATT.
- La consolidación en el GATT sería la demostración más clara del gobierno nacional ante la Comunidad Internacional de que la apertura es un hecho irreversible en Colombia.

### INCIDENCIA DE LA OMC EN COLOMBIA

Para ser miembro fundador de la OMC es requisito haber pertenecido al GATT de 1947. Pero, como se mencionó, el GATT de 1994 es un texto diferente. De ahí que se haya hecho indispensable producir una ley en la que se acepta el Acuerdo por el que se establece la OMC.

Con la política de apertura económica, el país se encuentra en la vía de los objetivos de la Ronda, pudiendo asumir sin mayores costos las obligaciones que le demandará su participación en la OMC. Desde luego, la atención de los trabajos de la OMC ocasionará en el país una acción más decidida que la actual, a fin de ajustar las políticas y los procedimientos a los amplios compromisos internacionales generados en, prácticamente, toda la política económica de carácter no monetario ni financiero.

Además, en virtud de los compromisos regionales que Colombia ha venido celebrando y de la adhesión de Ecuador al GATT, lo que significa que la totalidad de los países andinos seremos Miembros, la participación del país en el sistema mundial de comercio será mucho más exigente que en la actualidad y requerirá una mayor especialización y presencia del gobierno colombiano.

A nivel del sector privado, le compete acelerar el importante reto de aprovechar las nuevas oportunidades de comercio producto de las negociaciones de la Ronda, las cuales complementan el amplio proceso de apertura comercial que hemos conseguido a nivel regional y dentro de

las economías grandes, los Estados Unidos y la Unión Europea.

Así mismo, por ser el directamente afectado, el sector privado debe mantener el actual estrecho contacto con el gobierno nacional, originado en las negociaciones regionales y multilaterales, a fin de que oportunamente se puedan defender sus intereses, por ejemplo dentro de las múltiples instancias creadas al efecto en la OMC, las instituciones regionales y los mecanismos multilaterales.

La firma del Protocolo implica para Colombia, al igual que para los demás participantes, dar una garantía de seguridad que los aranceles no van a ser sobrepasados de los niveles acordados, so pena de tener que dar compensación o verse afectados por medidas de retorsión comercial.

Sobre este aspecto, cabe señalar que por ejemplo en Estados Unidos las exportaciones colombianas gozan del régimen preferencial del ATPA que terminará en el año 2002 y que beneficia especialmente a las flores, por cuanto las mismas no califican para el trato SGP (que también es voluntario). Pero en el momento en que se acaben estos esquemas o que unilateralmente ese país decida restringirlos, lo cual es muy posible, las medidas arancelarias que máximo nos afectarían serían las convenidas por ese país en el marco del GATT.

Lo mismo se puede señalar para los regímenes preferenciales de los demás países desarrollados. Inclusive, existe una tendencia para que a partir del siglo XXI, en tan sólo unos cinco años, los tratamientos preferenciales únicamente se dirijan para las 47 naciones menos adelantadas del mundo, lo cual hace mucho más importante las rebajas arancelarias acordadas en el GATT, las cuales en promedio abarcan la totalidad del arancel de aduanas de los países miembros.

Además, en el caso de los textiles y confecciones, que están por fuera de los regímenes preferenciales de Estados Unidos y, en general de todos los países, excepto en la Unión Europea, sólo se mejora el tratamiento arancelario por medio de las rebajas acordadas en la Ronda Uruguay.

A nivel de los productos agrícolas, el compromiso arancelario cubre el universo de estos productos, con una rebaja promedio del 36% en los países desarrollados (un 45% para los productos tropicales) en 6 años y un 24% para los en desarrollo en 10 años.

Por el lado de Colombia, en razón a que los compromisos arancelarios en productos manufacturados y agrícolas se realizaron bajo la modalidad de aranceles techo, a niveles muy superiores a los vigentes no se ocasionará ningún cambio en esta materia y, más bien, se reserva un importante capital negociador para las futuras negociaciones comerciales dentro de la OMC.

Colombia participó en estas negociaciones dentro del Grupo de Cairns, del que forman parte 14 países: Argentina, Australia, Brasil, Colombia, Chile, Canadá, Indonesia, Filipinas, Hungría, Malasia, Uruguay, Tailandia, Fiji y Nueva Zelanda. Estos países se organizaron debido a que son países que no subsidian significativamente sus producciones internas, pero que se ven afectados por los multimillonarios subsidios y el proteccionismo a la agricultura en los Estados Unidos, la Unión Europea, los países de la EFTA, Japón y Corea.

En consecuencia, el Grupo de Cairns, que aún después de finalizada la Ronda Uruguay, tiene previsto mantenerse indefinidamente, propugna por una reducción sustancial de los subsidios y la ayuda interna, especialmente de la que otorgan la Unión Europea y los Estados Unidos a productos como carne, leche, cereales, azúcar y oleaginosas, así como por la apertura de los mercados agrícolas. Este Grupo, igualmente, a instancias de Colombia y Brasil, defendió el criterio de preservación de algunos programas de apoyo de los países en desarrollo a su producción y a las exportaciones agrícolas, así como a los programas destinados a sustituir los cultivos ilícitos.

Así mismo, Colombia fue uno de los países más activos en la búsqueda de una liberación total para los productos tropicales.

El desmonte de los subsidios agrícolas interesa a Colombia, no solo porque algunos de nuestros productos agrícolas como azúcar, arroz

y carne de vacuno podrían ser más competitivos en el mercado internacional, sino por cuanto esta reducción permitiría incrementar la producción nacional de estos bienes y de otros, como la palma africana, que hoy compite con oleaginosas ampliamente subsidiadas. Colombia, tarifó los productos en franja de precios (definidos dentro de la franja andina), y los que son objeto de precios oficiales y de referencia. Para los productos que tiene sólo aranceles, se definió un techo arancelario del 100% que se reducirá al 70% en 10 años. El costo para el país sería la consolidación de los aranceles en el GATT, en cada etapa de reducción, pero fueron negociados de tal manera que ni se afectarán las franjas de precios ni se pierden flexibilidad para el manejo arancelario.

Tampoco se pierde flexibilidad para mantener e incluso aumentar los mecanismos internos de apoyo y los de ayuda a las exportaciones. Además, por razones de infraestructura, investigación, protección del medio ambiente y reemplazo o prevención de cultivos ilícitos, se pueden otorgar ayudas gubernamentales sin limitación, tal como está previsto en la Ley Agropecuaria Nacional.

En lo referente a los productos tropicales como el café, las flores, las frutas, el cacao, etc., se calculan en un 45% las rebajas arancelarias efectuadas por los países desarrollados.

Con la política de apertura económica, el país se encuentra en la vía de los objetivos de la Ronda, pudiendo asumir sin mayores costos las obligaciones que le demandará su participación en la Organización Mundial de Comercio, tanto a nivel de las normas relacionadas con el Acuerdo General, como de los acuerdos sobre los nuevos temas y los compromisos en materia arancelaria y de servicios.

Del mismo modo, Colombia debe reforzar su poder de negociación ante la instigación bilateral y las discriminaciones de las principales economías. Los casos recientes de las restricciones comunitarias al banano, la presión de los Estados Unidos sobre nuestras exportaciones de textiles y confecciones, chaquetas de cuero, flores, atún y tabaco, por lo regular han carecido de un marco normativo común; sin embargo, cuando ello ha

sido posible, los resultados han sido a otro precio. Hasta cuando Colombia adhirió al Acuerdo sobre Subvenciones del GATT a mediados de 1990, ese país dejó de presionar en ese campo a las chaquetas, los textiles y las flores; las restricciones comunitarias al banano tuvieron la respuesta jurídica del GATT a nuestro favor y la solución práctica dentro de la Ronda Uruguay y, en el GATT, ya se condenaron las restricciones norteamericanas al tabaco, lo que nos sitúa en una mejor posición en la búsqueda de una solución adecuada a los intereses de nuestros productores.

Mientras tanto, tenemos latente una solución definitiva para el atún, lo que podría suceder en las futuras negociaciones sobre comercio y medio ambiente de la OMC.

Ahora bien, tampoco cabe desdeñar la importancia de un régimen común de normas comerciales para el comercio con nuestros demás socios comerciales como Japón y todos los tigres asiáticos, Canadá, Europa, África y, desde luego, América Latina y el Caribe, en donde tendremos que incursionar con más fuerza con productos tales como el café, el banano, el carbón, el ferróniquel, las frutas elaboradas, los confites y caramelos, los fungicidas, las manufacturas de cuero, los dientes artificiales y un sinnúmero de variadas exportaciones nuevas que poco a poco se han venido posicionando en el mercado internacional.

En este sentido, le compete al gobierno nacional organizar su estructura institucional y diplomática para atender con efectividad las nuevas relaciones regionales y multilaterales que se abrirán paso a partir de 1995 y al sector mejorar su capacidad de presencia en el mercado mundial, a fin de que lo negociado sea una realidad para el país.

La agenda comercial para el país en los próximos años está determinada por la creación del nuevo sistema multilateral de comercio que emerge de la OMC.

El interés demostrado por Colombia en las recientes negociaciones de la Ronda Uruguay, debe conservarse e incluso preservarse hacia el futuro. El nuevo sistema multilateral de comercio representa el único medio para obtener un ac-

ceso mejor y más seguro a nuestros mercados de exportación, para consolidar la liberalización y las reformas emprendidas unilateralmente por el país y la única alternativa para garantizar mecanismos que le permitan protegerse contra las presiones bilaterales de sus principales socios comerciales.

## **DERECHOS Y OBLIGACIONES DE COLOMBIA EN LA OMC**

Colombia deberá respetar unas normas y unos procedimientos, que aunque comunes a todos los participantes, hasta ahora se han concentrado en los países desarrollados. En este evento, se puede anotar que el país deberá mantener su política de no discriminación en las relaciones comerciales, al tiempo que deberá notificar todas las medidas de política comercial, y garantizar el cumplimiento de los compromisos específicos en materia de aranceles, derechos "antidumping", subsidios, licencias de importación, valoración en aduana, medidas sanitarias y fitosanitarias, medidas comerciales sobre los servicios, la protección a la propiedad intelectual, etc.

Como se ve, las obligaciones que adquiriría el país están en perfecta consonancia con su tradición de país que respeta los compromisos internacionales y que desarrolla una política comercial transparente y estable.

Al mismo tiempo, el país podrá utilizar el sistema multilateral de solución de conflictos comerciales, lo cual refuerza su poder de negociación, se beneficiará de las negociaciones comerciales que realicen los demás miembros y podrá defender por sí mismo o a través de alianzas, sus intereses comerciales y de desarrollo.

De igual modo, con unas normas multilaterales comunes, podrá más fácilmente negociar compromisos de convergencia de los acuerdos regionales de integración en América Latina.

Así mismo, la participación dentro de la OMC le permitirá al país defender sus intereses como país en desarrollo, dentro de los nuevos temas que comienzan a ventilarse dentro de una

nueva ola de relaciones internacionales y que podrían ser excusa para la imposición de prácticas proteccionistas por parte de los países industrializados. Estos temas vinculan a la política comercial con las demás políticas económicas, especialmente con las relativas a la protección del medio ambiente, las prácticas comerciales restrictivas (restricciones comerciales a partir de posiciones de monopolio) y los derechos laborales.

Países como Colombia han contribuido de manera sustancial al fortalecimiento del actual sistema multilateral, no sólo mediante la apertura de sus mercados, sino también en virtud de la aceptación y adopción de sustanciales compromisos y obligaciones en materia de reglas, haciéndose acreedor a una serie de derechos de la mayor importancia para el desarrollo de su comercio.

Como miembro del Comité Preparatorio de la Organización Mundial de Comercio, creada por Decisión Ministerial en la Reunión de Marrakech, Marruecos, el 15 de abril de 1994, Colombia participa en el diseño del esquema de trabajo y la organización institucional, con miras a defender sus intereses y prepararse para participar activamente en la multitud de tareas e instancias de dicha Organización, de manera tal que los objetivos y prioridades nacionales estén plenamente recogidos en dicha entidad.

La ratificación pronta del Acuerdo de la OMC, permitirá poder actuar desde un principio en la multitud de órganos, negociaciones y actividades de ésta, más aun cuando, por ejemplo, tenemos que estar pendientes del cumplimiento del acuerdo sobre el banano con la Unión Europea, somos parte de un panel que está estudiando las restricciones de los Estados Unidos al tabaco, se están realizando importantes negociaciones en servicios que le interesan a Colombia (transporte marítimo, telecomunicaciones básicas y movimiento de personas físicas) y se está revisando el contenido y alcance de nuevos temas de negociación de extrema sensibilidad para todos los países, como los relativos a medio ambiente y derechos laborales.

Para el efecto, se aprobó la ley que acepta el Acuerdo en el que se establece la Organiza-

ción Mundial de Comercio y sus acuerdos anexos. En lo que se refiere a la Ley 49/81, por la que se aprobó la adhesión de Colombia al GATT (de 1947), se haría uso del Artículo XXXI (retiro) y se denunciaría, una vez se estime que nuestros socios comerciales lo han dejado de utilizar.

En consecuencia, Colombia tiene el reto de garantizar una participación eficiente en el nuevo sistema multilateral de comercio. Por ello, se requerirá de una activa participación de varios organismos estatales, en particular los ministerios de Comercio Exterior, Relaciones Exteriores, Agricultura y Desarrollo, el INCOMEX, la Dirección de Aduanas Nacionales, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Dirección de Derechos de Autor, y el ICA, a fin de ajustar las políticas y los procedimientos a los amplios compromisos internacionales generados. El Ministerio de Comercio Exterior velará, además, por una estrecha coordinación con el sector privado, para que los agentes económicos se adecúen a las nuevas reglas del comercio internacional.

Además, en razón a los compromisos de integración, se deberán adecuar varios compromisos regionales y subregionales a las disciplinas multilaterales o a las ventajas que se admiten para dichos tratados, como en el caso del Acuerdo sobre Servicios.

Desde una perspectiva interna, se tendrán que promover de manera permanente actividades orientadas al desarrollo y la formación de recursos humanos, tanto en el sector público como en el privado, sobre temas comerciales nacionales y en particular sobre la OMC y sus acuerdos anexos, para afrontar y aprovechar de manera eficaz el nuevo sistema.

Para la identificación y legitimación de las prioridades nacionales, este esquema de preparación interna se acompañará de un proceso de conciliación de intereses entre las diferentes instancias (sectorial, nacional, regional) en el cual el gobierno tendrá a su cargo propiciar canales de participación de todos los sectores interesados en las diferentes áreas. En el contexto de las negociaciones multilaterales, continuando

la positiva experiencia del Grupo Cairns dentro de las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay, se tendrá abierta la puerta para, en el evento que sea necesario, realizar alianzas con países desarrollados y en desarrollo, para fortalecer la posición negociadora del país y alcanzar una participación más eficiente.

De igual manera, estamos evaluando exhaustivamente los resultados de la Ronda Uruguay, con el fin de identificar los problemas y oportunidades que tendrá el país para aumentar su participación en el comercio internacional de bienes y servicios y sacar así el mejor provecho del mismo. Se considera de la mayor utilidad la divulgación de los acuerdos de la OMC y los resultados en materia de compromisos comerciales específicos, con miras a identificar las nuevas posibilidades de negocios y los nuevos instrumentos para la defensa de los intereses nacionales y la promoción de las inversiones.

Adicionalmente, se están desarrollando programas de trabajo para evaluar el impacto potencial de la inclusión de temas nuevos en el sistema multilateral, como son el comercio y el medio ambiente, las políticas de competencia y las políticas laborales. El análisis deberá ser demasiado riguroso, con el fin de identificar los intereses del país, las posibilidades de asumir compromisos y las consecuencias para su comercio y desarrollo.

A manera de conclusión, el nuevo marco multilateral y sus instrumentos anexos, y los nuevos desarrollos de la integración regional, ocasionarán que en adelante el país deba estar más preparado para determinar sus objetivos y prioridades nacionales, a fin de defenderlos con decisión y empeño dentro de un sistema de relaciones internacionales mucho más exigente y dinámico.

El país deberá definir sus políticas económicas y sociales en función de las nuevas perspectivas del comercio mundial y de las relaciones multilaterales y adoptar los instrumentos de política económica en concordancia con los compromisos adquiridos a nivel multilateral.



## EL GATT: TRAMPOLÍN O CHALECO DE FUERZA PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

PEDRO BUDA<sup>1</sup>

No es fácil transmitir los mensajes que hay que entregar con respecto a las negociaciones que se llevaron a cabo durante ocho años en Ginebra, cuando uno tiene delante al sector privado, el cual, no pocas veces, ve el conjunto de acuerdos negociados como obra de grupos de personas aisladas de la realidad -cosa que muchas veces es cierto-, que no tuvieron en cuenta las necesidades ni las características específicas de sectores tan importantes como la agricultura.

Sin embargo, quienes no tenemos mucha relación con el tema agrícola, pero que nos hemos dedicado durante estos años a tratar de negociar un marco multilateral de reglas para el comercio internacional, muchas veces lo que sentimos es una profunda frustración por la incomprensión de lo que se quiso hacer. Cuando analizamos en dónde estábamos, hacia dónde vamos y cuáles son las reglas en el marco en el que tratamos de jugar, quizá resulten más claras algunas de las circunstancias para muchos sectores específicos -no solamente para el agropecuario- que sienten que sus intereses no fueron salvaguardados debidamente durante las negociaciones de la Ronda Uruguay.

Cuando tratamos de transmitir qué fue lo que se hizo, lo tenemos que hacer analizando el conjunto de los resultados de la Ronda Uruguay, y viendo no solamente los compromisos en el papel, sino en la práctica. Ya se pueden imaginar que si esta negociación se tomó casi ocho años, fue porque se analizaron las distintas especificidades de los diferentes sectores, así como cuestiones muy especiales, relativas a los balances necesarios para que todo el mundo pudiera aceptar el compromiso que se iba a plantear.

Es cierto que el compromiso global que se alcanzó en el marco de la Ronda Uruguay no es un compromiso que atienda en muchos casos a la eficiencia de la asignación de los recursos. Y no podía ser así porque es un compromiso político. Quien quiera entender los compromisos de la Ronda Uruguay, tiene que comprender básicamente que, primero que nada, estos son de corte político, porque el GATT, en sus orígenes, también lo fue. Durante las siete rondas de negociaciones que se desarrollaron a lo largo de cuarenta años, los compromisos a los que se llegaron fueron de tipo político, y la Ronda Uruguay no escapó a ello.

Lo que se conoce como GATT de 1947, que fue la plataforma de lanzamiento que se utilizó

<sup>1</sup> Funcionario Internacional del SELA.

para negociar los acuerdos de la Ronda Uruguay, contiene dos compromisos básicos: uno, está contenido en el Artículo 1o. del Acuerdo General, que es el trato de nación más favorecida; el segundo, está contenido en el Artículo 3o., que es el compromiso de no discriminación. A partir de esto, se construye todo el sistema multilateral de comercio.

Como resultado de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay, y a partir del 1o. enero de 1995, sobre estas bases emergerá un nuevo sistema multilateral de intercambio, regido por la Organización Mundial de Comercio, OMC. Pero, primero que nada, este sistema está compuesto por instrumentos jurídicamente distintos a los del sistema pasado. Y como son distintos, también son distintas las reglas del juego en las cuales se aplican.

Pensar en las reglas del juego con las cuales se aplicaba el GATT del 47 para ver cómo se van a aplicar en la OMC, puede ser un error que le puede costar muy caro a muchos países. Quienes negociamos en la Ronda Uruguay, tenemos claro que una de las cosas que quisimos fue cambiar las ineficiencias del GATT de 1947.

Los acuerdos alcanzados constituyen en su conjunto un nuevo sistema de reglas multilateralmente acordadas, que habrán de regir el comercio mundial en las próximas décadas. El alcance del conjunto de esos acuerdos es mucho mayor que la simple suma del alcance de los acuerdos individuales.

El acuerdo por el que se establece la OMC, constituye el marco institucional común para el desarrollo de los sistemas de las relaciones comerciales multilaterales, y la aceptación de todo este conjunto como un todo único, contribuye a eliminar la fragmentación que contenía el sistema multilateral, como consecuencia de los acuerdos de la Ronda Tokio.

Los acuerdos alcanzados constituyen, sin duda, el ejercicio de negociación más ambicioso en el campo comercial multilateral jamás emprendido. Y, como consecuencia, se trata de un marco que es inevitablemente imperfecto aún, que contiene mecanismos de revisión que están orientados a tratar de irlo perfeccionando a lo largo de todo el proceso.

Digamos que la agenda comercial que se plantea para la década de los 90 es totalmente distinta: contiene otros elementos que constituyen las frustraciones de muchos países durante la Ronda Uruguay, las cuales no fueron solucionadas en el tránsito entre la Ronda Tokio y la Ronda Uruguay. Esta última es la consecuencia de toda una cantidad de frustraciones por parte de países en desarrollo, de los resultados alcanzados en la Ronda Uruguay, como también de la necesidad de un grupo de países desarrollados de introducir nuevos temas en la agenda comercial internacional.

En estos momentos, cuando aún no se encuentra establecida la OMC, ya se está negociando en estos nuevos temas, para poder determinar lo que va a ser la agenda de negociación de este organismo, en un marco de intereses balanceados.

Paralelamente, con el desarrollo de estas negociaciones comerciales multilaterales, se dan dos fenómenos en los países de América Latina y el Caribe: 1) la apertura comercial, que se verifica en la década de los 80, es decir, cuando se lanza el programa de trabajo establecido por la Reunión Ministerial de 1982. Cuando esos países ingresan a la Ronda Uruguay, lo hacen tratando de encontrar una respuesta positiva y coherente a todos esos esfuerzos de liberalización unilateral que habían comenzado. 2) Por otro lado, los países, conocedores de que en el sistema multilateral de comercio las respuestas y las negociaciones son lentas, buscaron en la región la forma de obtener ventajas para sus economías, en la realización de negociaciones comerciales directas.

Esto ha traído como consecuencia que en la actualidad tengamos una multiplicidad de acuerdos regionales y subregionales, los cuales enfrentan un problema de adaptación a las obligaciones en el terreno multilateral.

En lo que se refiere a los resultados concretos en la Ronda Uruguay, aquí se ha hablado en extenso de lo que significa el Acuerdo Agrícola, tema al cual me referiré al final. Primero, me gustaría hablar un poco sobre lo que constituyó el Acuerdo en las otras áreas.

Como decía, la mayoría de los acuerdos contienen mecanismos de revisión, cuyo objetivo es el perfeccionamiento en el propio marco del acuerdo de los compromisos alcanzados. En lo que se refiere al marco de normas jurídicas establecido, la gran novedad que introduce la Ronda Uruguay, como decía, es que todos los países signatarios del Acta Final, que pasen a ser miembros de la OMC, deberán aplicar todas las normas que anteriormente obligaban solamente a quienes las aceptaban de forma voluntaria.

En consecuencia, todos los países estarán comprometidos ahora por un marco de reglas y obligaciones comunes. Estas normas están básicamente referidas a subsidios, medidas compensatorias, medidas antidumping, obstáculos técnicos al comercio, valoración en aduana, licencias de importación y medidas de salvaguardia. Estas son las áreas que vienen de la negociación de la Ronda Tokio.

El hecho de que casi todos los países de la región que forman parte de acuerdos multilaterales hayan participado en la negociación de la Ronda Uruguay, facilita uno de los grandes desafíos que deben enfrentar, como es, en estos momentos, el establecimiento de marcos regulatorios regionales que sean consistentes con los marcos multilaterales.

La consolidación de una base jurídica firme para el sistema multilateral de comercio, fue uno de los principales objetivos de muchos países cuando ingresaron a estas negociaciones. La creación de la OMC constituye el marco jurídico común, y su aceptación como un todo permite corregir muchos problemas institucionales que existían por el carácter de acuerdo provisional que tenía el GATT. A partir de ahora, lo que tenemos ya no es más un acuerdo que se aplica sobre bases provisionales (quienes han oído hablar del GATT han sentido que todas las reglas que existían antes de la firma de Acuerdo podían ser mantenidas por un país, inclusive si esas reglas eran inconsistentes con los compromisos que se asumían).

A partir de ahora, todas las reglas especiales en los protocolos son de aplicación provisional, mas todo lo que se llamaba la "Cláusula del abuelo", debe ser eliminado, con una sola ex-

cepción: la que se dio para la Marina Mercante de Estados Unidos, que está incorporada en la Constitución de ese país, excepción que se debió dar por una cuestión de carácter práctico (se daba o no se firmaba la Ronda Uruguay).

Entonces, aquí vemos en una de las cuestiones fundamentales que se negociaron durante las últimas etapas de la Ronda, cómo el criterio pragmático prima sobre las cuestiones de principios. La alternativa de no firmar la Ronda Uruguay por el mantenimiento de dicha excepción fue largamente discutida.

Cuando analizamos el contenido global de la Ronda, vemos que está lleno de este tipo de equilibrios, y más en lo que tiene que ver con las necesidades de ciertos países que inevitablemente deberán formar parte del nuevo sistema multilateral de comercio para que este sea eficiente. En lo que tiene que ver con las necesidades de esos países se han establecido excepciones. Una de las excepciones que contrabalancean la otorgada a Estados Unidos es, por ejemplo, la concedida en el área de las salvaguardias para el mantenimiento de medidas de "zona gris". Se acordó que todos los países podían mantener una medida de "zona gris" para cubrir la necesidad de la Unión Europea, de mantener una restricción cuantitativa hasta 1999 a la importaciones de automóviles japoneses.

Por otro lado, vimos que en el Acuerdo sobre la Agricultura existe una excepción para el tema de arroz, concedida a Japón y Corea, con el fin de permitirles poder firmar el Acta Final y, de alguna forma, diferir el cumplimiento de ciertos compromisos en el área agrícola.

Es fundamental entender esto para comprender cómo funcionó la negociación y por qué se llegó a esos resultados.

En lo que tiene que ver con la parte de los instrumentos de protección, se entendió desde el primer momento que la creación de un sistema multilateral de comercio abierto y en expansión, requiere, como condición *sine qua non*, la posibilidad de recurrir a medidas para proteger los mercados nacionales y favorecer los procesos de ajuste estructural. El funcionamiento y la credibilidad del sistema, así como el compromiso político de sus participantes, dependen de

la existencia de reglas claras y procedimientos transparentes para la utilización de este tipo de medidas.

En la perspectiva de los acuerdos alcanzados, podemos decir que en el área de salvaguardias se lograron los mayores avances. Como ustedes saben, las salvaguardias tradicionalmente se han aplicado en el marco del GATT en función de lo establecido por el Artículo XIX, que permite a los países, ante circunstancias especiales, adoptar medidas para proteger una rama de la producción nacional. La aplicación de estas medidas no estaba reglamentada, y durante la Ronda Tokio fue imposible llegar a un acuerdo por la renuencia de la Comunidad Europea a aceptar compromisos de esta naturaleza.

A lo largo de casi 25 años, el principal acuerdo de salvaguardias que se ha aplicado en el sistema multilateral de comercio ha sido el Acuerdo para los Textiles y el Vestido, el cual permite la imposición de restricciones a la importación, de manera discriminatoria, a través de la adopción de cuotas de importación.

En esta área de la negociación se concretaron avances muy importantes. Por un lado, se obtuvo el compromiso de eliminar y no restablecer ningún tipo de las llamadas "medidas de zona gris", que son aquellas que no están justificadas bajo los artículos del Acuerdo General del GATT. Estas medidas se han considerado como uno de los principales factores de distorsión, conjuntamente con las políticas de subsidio.

La medida más característica aplicada en esta área la constituyen los acuerdos voluntarios de restricción de importaciones. A partir de ahora, y como decía, con la excepción de uno por país, para salvaguardar determinados intereses de la Unión Europea, todos los acuerdos de restricciones voluntarias de las importaciones, todas las "medidas de zona gris", deberán ser eliminadas.

Por otra parte, se establecieron plazos para la aplicación de medidas de salvaguardia, siendo el mayor de cuatro años; sin embargo, bajo circunstancias especiales, se podrán extender cuatro más. Para los países en desarrollo se aplica un trato especial y diferenciado, con dos años

adicionales (y pueden aplicar este tipo de medidas en total durante diez años).

El Acuerdo de Salvaguardias será fundamental para lograr un equilibrio con las concesiones de acceso a los mercados, tanto en bienes industriales como en agricultura. Si bien en muchos productos agrícolas -los considerados más sensibles-, se puede aplicar la salvaguardia especial, para el resto de los bienes que cubre el universo arancelario, este Acuerdo es el aplicable. Esto va a traer como consecuencia que todos los acuerdos de salvaguardia vigentes a la fecha tengan que ser eliminados.

Igualmente, en el área de los instrumentos de protección, podemos decir que en materia de "dumping" se logró un reforzamiento del sistema, aparte de que se llegó a unas definiciones claras del mismo y al establecimiento de reglas para la determinación del daño. El mejoramiento de las reglas, básicamente, está condicionado por la pérdida de importancia de los aranceles como instrumentos de protección. A medida que este fenómeno se iba dando, fue necesario un reforzamiento de las reglas del Acuerdo "Antidumping", para poder otorgar a los países la posibilidad de proteger sus industrias de la competencia desleal. En el área de subvenciones, al igual que en la de salvaguardias, se logró un avance muy importante. La definición de lo que son las condiciones prohibidas, la categorización de las subvenciones en prohibidas, recurribles y autorizadas, fue objeto de una negociación ardua, dentro de la cual las concesiones resultaron muy difíciles por parte de muchos países desarrollados, en función, no solamente de las implicaciones políticas inmediatas, sino de las de largo plazo.

Por otra parte, tenemos los acuerdos en cuestiones aduaneras. Estos, generalmente, son dejados de lado, pero en el nuevo esquema que se plantea van a cobrar una enorme importancia. Uno de ellos es el Acuerdo sobre Normas de Origen y el impacto que pueden tener en el largo plazo -sobre todo en función de lo que tiene que ver con el tema de la triangulación en el nuevo sistema de comercio internacional-. Hay muchos escépticos con respecto al establecimiento de sistemas de determinación de ori-

gen que puedan ser en la práctica aplicados en sectores como la agricultura y la alta tecnología.

Sin embargo, se hace necesario concentrar esfuerzos en desarrollar reglamentos de origen que sean eficientes. En la medida en que estos no se puedan materializar, los países van a comenzar a diseñar instrumentos de protección paralelos para evitar no sólo la triangulación, sino, en muchos casos, la elusión de compromisos adquiridos.

El Acuerdo de Valoración en Aduanas del GATT no fue negociado durante la Ronda Uruguay; simplemente, se introdujo un entendimiento sobre lo que se conoce como la inversión de la carga de la prueba, en el supuesto caso de que las autoridades aduaneras tengan dudas razonables con respecto a la veracidad de un precio declarado. Dicho Acuerdo establece como principio fundamental el valor de transacción, en oposición a lo que es el Sistema de Valoración en Aduana de Bruselas, que se basa en un valor teórico reconstruido. Este procedimiento está planteando problemas a las administraciones de muchos países en desarrollo que lo están tratando de instrumentar.

Este es un acuerdo que establece procedimientos bastante detallados para el cálculo de los precios cuando no se acepta por algún motivo el valor de transacción. Con el Acuerdo de Subsidios y el Acuerdo de Antidumping, forman un conjunto que nos da la posibilidad de tener instrumentos de protección contra la competencia desleal.

Aunque estos tres instrumentos son muy complejos y de muy difícil aplicación, fueron los aceptados y son los que vamos a tener que aplicar. En la medida en que nosotros tratemos de apartarnos de dichos mecanismos para corregir situaciones de competencia desleal, vamos a tener serios problemas. Si en el pasado nuestros países, para proteger sus economías, utilizaban toda una serie de mecanismos que no estaban contemplados en los acuerdos internacionales, a partir de ahora vamos a tener que adaptar nuestras administraciones para que puedan hacer un uso eficiente de estos instrumentos, porque son los únicos que pueden aplicarse para tales fines.

El Acuerdo de Valoración en Aduanas establece una serie de criterios que se deben utilizar cuando una administración ha llegado a la conclusión de que el precio declarado no es el precio real. Además, para los países en desarrollo ofrece la posibilidad de diferir su aplicación durante tres años, y a cinco años la aplicación de los mecanismos de reconstrucción de precios.

Otro de los acuerdos en el área aduanera es el que tiene que ver con trámites y procedimientos de licencias de importación. Este es un acuerdo que contiene una cantidad impresionante de detalles con respecto a la administración de dichas licencias.

Establece lo que es una licencia automática y una licencia no automática, fija los plazos para el establecimiento de las mismas, determina criterios de neutralidad en las licencias automáticas, etc. Pero establece, sin embargo, algo que para mí es muy importante: cómo se otorgan las licencias no automáticas. Si analizamos los compromisos de acceso mínimo y acceso corriente en agricultura, esto cobra gran importancia. Por ejemplo, cuando en Estados Unidos se negocia un acuerdo comercial, es indispensable presentar los mecanismos a través de los cuales se va a compensar la pérdida de recaudación fiscal que genere dicho acuerdo.

Una de las ideas que se planteó para compensar ese costo fiscal fue la de hacer una subasta de los contingentes de importación garantizados por acceso mínimo. Idea maquiavélica, porque se habría empleado el precio de subasta de los contingentes para incorporar una protección adicional a la importación de productos agrícolas. Sin embargo, este mecanismo no se pudo utilizar, debido a que en el Acuerdo sobre Licencias de Importaciones se establece que las licencias no automáticas deberán adjudicarse sobre determinadas bases, entre las cuales no se incluye la venta de la mismas.

Varios mecanismos que han sido planteados en otros países también han debido ser retirados en función de cómo debe ser aplicado el mecanismo de licencias no automáticas.

Otro de los temas que en materia aduanera se le ha dado mucha importancia es el de la inspección previa al embarque, procedimiento por

el cual los gobiernos otorgan a determinadas empresas la facultad de inspeccionar en origen las mercancías antes de que sean embarcadas. Su redacción final quedó de tal forma que abarca todas las operaciones de inspección previa al embarque. Como ustedes saben, muchas veces las exportaciones de productos agrícolas están supeditadas a la inspección previa al embarque, durante el embarque y a la liberación de determinados tipos de certificados. Este tipo de operaciones caen también dentro de las normas establecidas por el Acuerdo sobre Inspección Previa al Embarque.

Creo que las administraciones deberán revisar cuidadosamente este Acuerdo, ya que contiene aspectos de carácter jurídico bastante importantes como que en caso de que una entidad oficial de un país realice la inspección y se presenten discrepancias, este podría verse sometido a una instancia de asociaciones privadas para la solución de diferencias. Esto es algo que ha quedado en un terreno muy nebuloso.

En otra área de las negociaciones tenemos lo que se conoce como los "nuevos temas", es decir, la propiedad intelectual, las inversiones y los servicios. En el tema de la propiedad intelectual, con relación a la agricultura, creo que todos son conscientes de lo que significa la patentabilidad de lo que tiene que ver con la biodiversidad y la relación de este Acuerdo con los acuerdos de la UPOV. Por esta razón, muchos países han expresado su preocupación por lo que tiene que ver con las obligaciones que se derivan de este Acuerdo.

Ahora bien, el Acuerdo sobre Servicios establece dos niveles de obligaciones: las de carácter general que asumen los miembros con respecto al sector de servicios, y las específicas, respecto a compromisos que han asumido en las listas de concesiones. Aquí también tenemos una serie de áreas vinculadas directamente con el tema agrícola, en las cuales los gobiernos deberán profundizar.

Es muy difícil hacer en una hora un resumen de todo lo que cubre la Ronda Uruguay. Sin embargo, creo que el principal mensaje que les puedo dejar es que todas las áreas de la nego-

ciación están interrelacionadas, que no existen campos aislados del resto de los acuerdos.

Cuando estudiamos la agricultura, debemos hacerlo en la perspectiva del paquete de negociación global, de las obligaciones que se imponen globalmente a los países, y debemos verla con respecto al impacto global de las negociaciones para la estructura del comercio mundial.

No soy un defensor de la negociación de la Ronda Uruguay. Yo negocié durante seis años en Ginebra, y fui uno de sus críticos más acalorados. Ahora bien, también soy conciente de que, adoptada la decisión política de firmar el Acuerdo, lo único que nos queda es ir para adelante.

Creo que debemos ser concientes de que una vez que el compromiso político está asumido, tenemos que buscar los instrumentos adecuados para lograr la mejor defensa del interés nacional en el marco de las reglas que acordamos. La defensa estricta del cumplimiento de dichas reglas es la mejor defensa de los intereses de países pequeños y medianos. Cuando se hablaba ayer del Sistema de Solución de Diferencias, se destacó la importancia que este tiene para los países medianos y pequeños. Los grandes pueden hacer uso de medidas unilaterales; los pequeños, difícilmente tienen esa capacidad.

Entonces es labor de gobiernos y de sectores privados, enfrentar los desafíos que nos plantea todo este paquete. Siendo el principal reto la correcta identificación de las oportunidades de negocio que surgen de los compromisos.

Les voy a leer ahora algunas cifras que nos dan una idea de lo que se negoció en la Ronda Uruguay:

Ayer se hablaba de una reducción global de más del 40% en los aranceles de todos los países.

En lo que tiene que ver con productos agrícolas no tropicales, el arancel promedio de Canadá, al final del período de reducción de seis años, será de 8.6%. El arancel máximo que van a aplicar los canadienses como consecuencia de los compromisos de tarificación es de 170%.

En el caso de Estados Unidos el arancel promedio para los productos agrícolas no tropicales será de 7.2%, mientras que el arancel promedio de Japón para estos mismos bienes será de 23.1%, y el de la Unión Europea de 21.4%.

En productos agrícolas tropicales el arancel promedio canadiense pos Ronda será de 2.5%, el de Estados Unidos de 6.5%, y el de Japón de 11.1%.

Para los recursos naturales el arancel promedio de Canadá será de 2.7%, el de Estados Unidos de 2.3%, el de Japón de 15% y el de la Unión Europea de 6.3%.

Para todos los productos el arancel promedio será de 5.5% en Canadá, de 4.3% en Estados Unidos, de 5.9% en Japón, y de 6.6% en la Unión Europea.

Estas reducciones arancelarias que se obtuvieron en la Ronda Uruguay, sin duda, van a tener un impacto en las corrientes de comercio. No obstante, no van a ser, en el caso de la agricultura, estos los únicos factores que van a influir en el intercambio. Cuando escuchamos hablar de los compromisos en subsidios a la exportación o en acceso mínimo, individualmente las cifras dicen muy poco, parecen de un alcance muy limitado. Sin embargo, no debemos olvidarnos del contexto en general ni de la combinación de estos elementos.

Por ejemplo, si nosotros sumamos a estas reducciones arancelarias los compromisos de acceso mínimo, para algunos productos tenemos que, por ejemplo, en el arroz va a haber 1.200.000 toneladas al año adicionales del acceso que tenemos hoy.

Para la carne, tenemos 870 mil toneladas anuales. Si pensamos que los niveles máximos de "stock" comunitario que llegaron a desestabilizar el mercado mundial durante los últimos diez años (870 mil toneladas), este acceso adicional es bastante interesante.

En el caso de la manteca hablamos de 43 mil toneladas, que representan el 7.5% del comercio mundial. En queso se habla de 237 mil toneladas de acceso adicional (3% del mercado total).

Ahora bien, creo que el tema de los subsidios a las exportaciones agrícolas hay que ponerlo en su perspectiva. Todo el mundo dice que un 21% de reducción de los volúmenes subsidiados no es nada. De acuerdo, no es mucho; nosotros queríamos originalmente reducciones mucho más grandes. Sin embargo, en el balance general de la negociación, lo que se consiguió para la agricultura fue importante.

Si analizamos que el año base es el promedio 86-88, nos encontramos con algunas sorpresas que bien vale la pena analizar porque para cada grupo de productos hay realidades totalmente distintas. Así, por ejemplo, Estados Unidos va a poder exportar en 1995 cantidades superiores de "otros productos de leche", con lo cual sobrepasará el acuerdo de reducción.

Así debemos analizar los compromisos en agricultura en la Ronda Uruguay. No los podemos analizar sobre la base de concepciones generales.

El sector privado es el que tiene la responsabilidad de poseer información necesaria, porque el comercio que va a defenderse es el de productos del sector privado. Por lo mismo, son los particulares los que tienen que saber qué es lo que está pasando.

Por eso decía que el primer gran desafío que tienen los países es detectar exactamente cuáles son las nuevas oportunidades de comercio que surgen de estos acuerdos. El otro gran reto es la construcción institucional. Debemos construir instituciones que puedan manejarse con estos acuerdos. Ya no hablamos de entes que manejen los aranceles o las medidas no arancelarias, etc., hablamos de organizaciones multidisciplinarias que puedan manejar todos los compromisos que asumió el país frente al resto de la comunidad internacional y viceversa.

Un tercer desafío es la construcción de la legislación. Sin legislaciones adecuadas, difícilmente vamos a poder defender los intereses nacionales.

Otro reto para los países en desarrollo es el poder utilizar el gran cúmulo de información que se va a generar en la OMC, la cual va a manejar la transparencia del comercio mundial. A través del Registro Central de Notificaciones se va a ge-

nerar un volumen de información a la cual los gobiernos y los sectores privados deberán saber acceder.

El último desafío es el de la formación de los recursos humanos. Como decía, teníamos el GATT y ahora tenemos la OMC, acuerdos jurídicamente distintos sobre bases conceptuales diferentes, con cobertura y manejo totalmente distintos. Tampoco son iguales sus procedimientos de solución de diferencias.

Si ustedes no forman recursos humanos que puedan desenvolverse en el nuevo sistema y que puedan darle, sobre todo a los exportadores del sector agrícola, el adecuado asesoramiento, difícilmente van a lograr la correcta inserción del sector en el contexto internacional.

Cuando comenzamos a tratar de dar asistencia técnica y de evaluar los resultados de la Ron-

da Uruguay, nos encontramos con distintas percepciones; teníamos a quienes miraban todo este paquete y decían: "Tengo un vaso de agua medio lleno", y a otros que aseguraban: "Tengo un vaso de agua medio vacío". Pero nuestra sorpresa fue mayúscula cuando hallamos un grupo grande de gente que preguntaba: "¿Dónde está la hamburguesa que yo me quería comer?"

Por último, creo que no se puede decir que ya hay ganadores o perdedores: estos se van a ver de aquí en adelante. En la medida en que los países tengan la habilidad de jugar dentro del sistema, saldrán ganadores, independientemente del tamaño de sus economías y de su competitividad en términos relativos.

Estos acuerdos pueden convertirse en un trampolín hacia el desarrollo o en chaleco de fuerza para estos países. Y esto lo escoge cada Nación.



# LA ESTRATEGIA DE NEGOCIACIÓN AGRÍCOLA COLOMBIANA EN LA RONDA URUGUAY: LINEAMIENTOS Y PERSPECTIVAS

SANTIAGO PERRY RUBIO<sup>1</sup>

## LOS RESULTADOS DE LA RONDA URUGUAY EN AGRICULTURA

La octava ronda de negociaciones del GATT se lanzó en Punta del Este, Uruguay, en septiembre de 1986, como respuesta a la agudización de tendencias proteccionistas que se venían presentando en los últimos años. Dichas tendencias se manifestaban, en especial, en la intención europea de crear un bloque comercial aparentemente cerrado, en la creciente utilización de barreras no arancelarias, en la cada vez más frecuente violación de las reglas y disposiciones del Acuerdo General, y en la impresionante elevación de los subsidios y de las trabas al comercio agrícola en las naciones industrializadas.

La Ronda Uruguay abordó por primera vez con seriedad el tema del comercio de bienes agropecuarios. En efecto, en las anteriores ruedas, este tópico sólo se había tratado de manera marginal y los pocos resultados que se obtuvieron, en especial en productos agropecuarios tropicales, fueron muy modestos. Por esta razón la agricultura

se hallaba virtualmente al margen de las regulaciones del GATT, y muchas prácticas terminantemente prohibidas para otros sectores de la producción de mercancías eran permitidas en el caso del agro. En particular, las restricciones cuantitativas a las importaciones y los subsidios a las exportaciones, podían utilizarse en virtud de los Artículos XI y XVI, párrafo tercero, del Acuerdo General.

Incluso, varios países consiguieron del GATT dispensas y tratamientos excepcionales que los autorizaban a imponer diversas cortapisas al comercio de productos agrícolas. Por todas las razones anteriores, el agropecuario era el sector que más distorsiones y mayores barreras al acceso - arancelarias y no arancelarias, comerciales y técnicas- registraba al comenzar la Ronda Uruguay. Además su comercio internacional no contaba con reglas claras de juego ni con mecanismos de solución de las disputas.

A esta situación se agregaba la intensificación de la guerra de subsidios entre varios países industrializados, para lograr el dominio de los mercados internacionales, como ya se mencionó, con lo que los tradicionales exportadores de bienes del agro que no lo subsidiaban, perdían ingresos y mercados.

<sup>1</sup> Consultor privado. Exviceministro de Agricultura.

La situación descrita, y en particular la presión de los países del Grupo Cairns, afectados por ella, determinó que a la agricultura se le otorgará una significativa importancia en la Ronda y que se crearan considerables expectativas. No obstante, los intereses en juego eran grandes y contrapuestos, lo que dificultó desde un principio la negociación. Mientras que los países del Grupo Cairns, Estados Unidos y algunos otros, que cuentan con ventajas comparativas, abogaban por una reforma profunda y una amplia liberación del comercio agrícola, la Comunidad Económica Europea, otros países del Viejo Continente y Japón, deseaban que el acuerdo a que se llegara fuera muy limitado, pues no querían enfrentar a sus agricultores a la competencia internacional, sin subsidios.

La desaveniencia agrícola determinó el fracaso de la Revisión de Mitad de Período (Montreal, 1988) y frustró la culminación de la Ronda en la Reunión Ministerial de Bruselas (diciembre de 1990), por lo que el presidente de la Reunión tuvo que prorrogar indefinidamente las negociaciones, en espera de condiciones más propicias. Un año después, en un nuevo y desesperado intento por culminar la Ronda con un acuerdo agrícola, el entonces Director General del GATT, Arthur Dunkel, presentó un proyecto de acta final, que incluía muchos de los puntos y formulaciones que terminaron por aprobarse, y proponía, específicamente, una reducción del 36% en promedio para los aranceles tarifcados (consideraba todo el universo agrícola y una reducción mínima de 15% por línea arancelaria), una disminución del 20% en la ayuda interna, y una rebaja del 36% en los desembolsos presupuestales para subsidiar las exportaciones, y del 24% de las cantidades subvencionadas, en el período 93-99. Proponía, igualmente, exceptuar de los compromisos de reducción a una amplia lista de subvenciones internas, que se denominó como la "Caja verde".

El acuerdo definitivo, alcanzado a finales de 1993 y suscrito en Marrakesh (abril de 1994), tras una intensa negociación bilateral entre estadounidenses y europeos, que dejó como espectadores de la Ronda a todos los demás países, cambió muy marginalmente tales porcentajes, aunque efectuó otras modificaciones que sí fueron de fondo. En efecto, la única

modificación presentada en los porcentajes -sin duda, importante- fue la disminución del 24% al 21% en el compromiso de reducción de las cantidades exportadas con subsidio. No obstante, se ampliaron las ayudas no sujetas a compromisos de reducción, con lo que se "legalizaron" muchos de los subsidios internos que hacen parte central de la política agrícola de los países industrializados, en especial de Estados Unidos y la Unión Europea. Igualmente, se incluyó una norma nueva, conocida como la "Cláusula de paz", que impide, o dificulta, la imposición de derechos compensatorios o de cualquier otra medida correctiva de defensa, a una buena parte de los subsidios internos y externos, durante nueve años.

En síntesis, lo finalmente acordado dista mucho de lo que en un principio la mayoría de las naciones deseaba. Aunque no se puede negar que se presentó un avance, en especial en la incorporación de la agricultura al GATT y en contar con mayores reglas y disciplinas, los compromisos de reducción de la protección en frontera y, principalmente, de los subsidios, fueron muy modestos. En consecuencia, los países industrializados podrán seguir subsidiando a su agricultura, aunque con algunas restricciones, lo que les permitirá mantener, en buena medida, su participación en los mercados mundiales, a pesar de sus dudosas ventajas comparativas. El resto de países continuará limitado a utilizar mecanismos de defensa contra la competencia desleal de aquellos.

## **ESTRATEGIA NEGOCIADORA DE COLOMBIA A LO LARGO DE LA RONDA**

Desde un principio, Colombia fue participante activo en los temas agrícolas de la Ronda. Cuando se inició la conformación del grupo de países exportadores de bienes agrícolas que no subsidiaban a su agro y que abogaban por el más completo desmonte de los subsidios y de la protección -conocido como Grupo Cairns-, Colombia decidió entrar a participar en él. Dos razones fundamentales motivaron tal determinación: la primera, que se comprendía que el mejor escenario para el desarrollo de la agricultura colombiana es aquel en el que no se presentan

trabas al acceso de nuestros productos a los principales mercados externos, y en el que los precios internacionales no se hallan deprimidos por los subsidios, pues se dan mejores condiciones de competencia, y la segunda, que se entendía que el país solo, sin formar parte de una alianza estratégica, que tuviera un peso significativo, difícilmente podría jugar un papel relevante en la negociación y defender de manera adecuada sus intereses.

Con dicha participación, Colombia perseguía alcanzar dos objetivos. Uno, de carácter general, era contribuir al logro de la mayor liberalización posible del comercio agrícola, en especial en lo relativo al desmonte de los subsidios y a la desgravación en los grandes mercados de los bienes que exporta. El otro, consistía en conseguir unas disposiciones particularmente favorables para los países en desarrollo en el proceso de reforma, de manera que se hiciera realidad lo que se llamó el "trato especial y diferenciado" para estas naciones. Este segundo objetivo, fuera de basarse en un enunciado global del Acuerdo General, que pretende favorecer a las naciones en desarrollo, partía del supuesto según el cual las distorsiones en el comercio agrícola internacional no las han creado dichos países, sino que son consecuencia fundamental de la política sectorial de los países industrializados, y que, en consecuencia, es a ellos a quienes corresponde corregirlas.

Para luchar por estos objetivos, la estrategia seguida fue la de apoyar los planteamientos del Grupo Cairns en los temas generales, pero dejando que el protagonismo y lo central de la negociación lo llevaran otros países, en especial Australia, como presidente del Grupo, y concentrar los esfuerzos colombianos en lo relativo al trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, tópico en el cual no todos los miembros de Cairns estaban interesados. En este segundo aspecto, vale la pena señalar que Colombia y Brasil tuvieron el protagonismo en la Ronda, y que en la defensa del tema de los productos tropicales, nuestro país fue el principal actor.

En efecto, dentro del grupo de agricultura, Colombia y Brasil fueron quienes más insistieron

en el establecimiento de normas especiales y más favorables para las naciones en desarrollo. Muchas de las propuestas formuladas por estos dos países fueron incorporadas a los planteamientos y ofertas del Grupo Cairns, luego al Proyecto Dunkel y, posteriormente, al Acuerdo sobre Agricultura. Algunas otras fueron recortadas o desechadas. No obstante, en buena medida lo que se logró en esta materia -que fue importante, como se verá más adelante- se debió al esfuerzo colombo-brasileño y a que, por propuesta suya, el Grupo Cairns acogió y defendió esas iniciativas.

En el caso de los productos tropicales, Colombia, desde la Reunión Ministerial de Punta del Este, propendió porque este fuera un grupo especial y prioritario de la negociación. Gracias a ello, y al apoyo de otros países en desarrollo, las declaraciones de dicha Reunión y de la Revisión de Mitad de Período recogieron tales planteamientos, a pesar de la oposición, generalmente velada, de algunas naciones desarrolladas, en especial de Estados Unidos, que quería que este grupo fuera absorbido por el de agricultura, lo que finalmente logró. Al fin de cuentas, lo único que quedó en el Acta Final fue una enunciación gaseosa de que los países desarrollados deberían otorgar mayores reducciones en las barreras al acceso de los bienes de interés de los países en desarrollo, incluidos los productos tropicales. Y ni siquiera esta formulación se cumplió en todos los casos. Empero, gracias a la insistencia de Colombia, a veces solitaria, algunas naciones sí lograron mayores desgravaciones en algunos de los productos tropicales.

Respecto a las ofertas de negociación, la estrategia colombiana consistió en hacer ofertas acordes con lo que estuvieran dispuestos a ofrecer otros países. Cuando, en octubre de 1991, se pusieron sobre la mesa las primeras ofertas de negociación que cuantificaban los compromisos de reducción, Colombia apoyó la oferta del Grupo Cairns, la cual proponía compromisos de reducción significativos de los subsidios y de la protección. Posteriormente, en 1992, cuando se veía que los resultados de la negociación iban a ser inferiores a los esperados porque muchos países desarrollados no estaban dispuestos a ofrecer más, Colombia presentó una oferta bastante más modesta. Finalmente, una vez efectua-

das las últimas modificaciones al acuerdo, después de las negociaciones bilaterales de Estados Unidos con la Unión Europea, nuestro país modificó su oferta, haciéndola aun más magra.

En esencia, la oferta definitiva que se presentó buscaba que las obligaciones asumidas no comprometieran el funcionamiento de las franjas de precios ni la protección de los productos más sensibles, no le restaran posibilidades de modificación de la política -incluida la arancelaria- a los gobiernos siguientes y otorgaran un amplio margen de negociación para el futuro. Este último punto se consideró vital cuando se pudo prever que las naciones industrializadas iban a arancelizar a niveles muy altos, y que, en consecuencia, en las próximas negociaciones -previstas para fines de siglo-, partirían de aranceles consolidados elevados. Así, quienes no dispusieran de estos márgenes, se verían a ver en dificultades para negociar en el futuro.

## **EL TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO A LOS PAÍSES EN DESARROLLO**

Como se señaló, la presión de los países en desarrollo, y muy especialmente la de Colombia y Brasil, permitió que el enunciado general del trato especial y diferenciado para estos países se hiciera realidad en el grupo de agricultura. Sin él, dichas naciones habrían salido bastante mal libradas de la negociación agrícola, por cuanto hubieran visto reducir modestamente la protección y los subsidios en los países desarrollados, pero ellas también se hubieran tenido que abrir, como mínimo, en la misma proporción y se hubieran quedado sin mecanismos de defensa. Por eso, las cláusulas especiales que se lograron revisten fundamental importancia, en particular si se saben utilizar adecuadamente.

En virtud del trato especial y diferenciado, los países en desarrollo cuentan con mayores plazos (10 años en vez de 6) para aplicar sus compromisos de reducción, los cuales, a su vez, son inferiores a los de las naciones desarrolladas (las dos terceras partes en todos los casos de los porcentajes arriba citados). Adicionalmente, se estableció la posibilidad de que iniciaran a niveles altos la reducción arancelaria para los pro-

ductos que no tenían consolidados -lo que se denominó "tipos máximos"- y que no contaban con restricciones no arancelarias al momento del Acuerdo Agrícola. Este punto era de fundamental importancia, ya que muchos países en desarrollo habían adelantado durante la Ronda procesos de apertura económica que los llevaron a eliminar la mayoría de las restricciones no arancelarias y a reducir los aranceles, de manera que si hubieran tenido que partir de los aranceles vigentes, habrían tenido que consolidar la inmensa mayoría de su arancel agropecuario a niveles muy bajos, y sólo hubieran tenido posibilidad de realizar consolidaciones más altas en los productos que, por disponer de restricciones no arancelarias, podían arancelizar. Tal era el caso colombiano.

Así mismo, se consiguió la exclusión de los compromisos de reducción de una serie de subsidios internos y a las exportaciones no permitidos a los países desarrollados. En efecto, quedaron exentas de dichos compromisos las subvenciones a la inversión de disponibilidad general, la ayuda para estimular la diversificación orientada a acabar con los cultivos ilícitos, así como las subvenciones a los insumos agrícolas para productores pobres, siempre y cuando ellas hagan parte de los programas de desarrollo agrícola y rural.

Además, cuando la ayuda interna sea inferior al 10% del valor de la producción, en vez del 5% que rige para los países desarrollados, no tiene que incluirse en los compromisos de reducción. Finalmente, los subsidios para reducir los costos de comercialización de las exportaciones agropecuarias, así como todas las subvenciones a fletes y tarifas de transporte, internas e internacionales, para los productos exportables, quedaron excluidas de los compromisos de reducción para los países en desarrollo.

Los países más pobres, o menos adelantados, como se les llamó, por su parte, quedaron exentos de los compromisos de reducción. Por último, se estableció que se tomarán medidas para no perjudicar a los países en desarrollo importadores netos de alimentos, o para buscar alguna forma de compensación por los mayores precios que presumiblemente tendrán que pagar por sus importaciones.

## LA OFERTA AGRÍCOLA COLOMBIANA

Con base en las disposiciones mencionadas sobre trato especial y diferenciado y en los magros resultados de la negociación agrícola, Colombia presentó su oferta definitiva. Ella le otorga un amplio margen de juego para mover su política agrícola, incluida la de comercio exterior, pues el arancel consolidado más bajo al final de período de reforma (año 2004) será del 70% en productos agropecuarios. (El arancel consolidado no es necesariamente el que se aplica, pero este último no puede pasar del consolidado, a menos que se invoque una salvaguardia con base en un procedimiento complejo.

En síntesis, la oferta colombiana, en lo que respecta al acceso a los mercados, arancelizó los productos más sensibles (los de franjas y los que cuentan con precios mínimos de importación), y consolidó sus aranceles entre 83% y 332% para 1995, los cuales se reducirán hasta quedar entre 75% y 227% en el año 2004. Los restantes productos, excepto las tres partidas que ya se habían consolidado en la Ronda Tokio y cuyos aranceles quedaron iguales, se consolidaron en 100% -basados en la posibilidad de ofrecer "topes máximos-, que se irán reduciendo hasta 70%, como máximo, también en el 2004. Para cumplir con las disposiciones relativas a acceso mínimo y corriente, se establecieron unos contingentes arancelarios, o aranceles-cuota, cuyo

arancel consolidado más bajo fue de 75% en el período 1995-2004.

En lo relativo a ayuda interna y subsidios a las exportaciones, la oferta colombiana partió de niveles elevados, en los cuales se cuantificaron todas las subvenciones que existían en el período de base, muchas de las cuales ya se habían eliminado o reducido. De manera que el país no va a tener ninguna dificultad para cumplir con sus compromisos de reducción -algunos, incluso, los pudo haber cumplido ya-, máxime si se tiene en cuenta que, como se mencionó, el trato especial y diferenciado autoriza utilizar una serie de subvenciones, internas y a la exportación, que podrían aplicarse en caso necesario. Más aun, Colombia ya comenzó a usarlas con la creación de un subsidio a la inversión, el Incentivo a la Capitalización Rural, ordenado por la Ley 102 de 1993.

En resumen, si se tiene en cuenta que el país consiguió algunas reducciones arancelarias importantes para productos que le interesan en mercados claves, se puede decir que Colombia, gracias a su estrategia de negociación, logró beneficios en la Ronda, a pesar de los magros resultados de ella en materia agrícola y del modesto impacto que va a tener en los precios internacionales. Y los consiguió, no solo sin poner en riesgo a su sector agropecuario, sino conservando un margen sustancial para hacer cambios en su política agropecuaria y para futuras negociaciones.

# **AGRO & NEGOCIOS**

**PRIMER PERIÓDICO ELECTRÓNICO DE COLOMBIA  
DEDICADO EXCLUSIVAMENTE AL SECTOR AGROPECUARIO**

**AGRO & NEGOCIOS** es una publicación destinada a dotar de herramientas a empresas agropecuarias y agroindustriales, así como aquellos proveedores de insumos y bienes de capital para dichos sectores, a los intermediarios financieros y a las instituciones públicas para la toma de decisiones acertadas y oportunas.

**AGRO & NEGOCIOS** es una publicación especializada elaborada por profesionales de la más alta calidad con el fin de garantizar la oportunidad de la información. Circula los martes y los jueves de cada semana en un formato de tres páginas incluyendo cada quince días una separata especial.

Contiene temas de gran interés y actualidad en materias de:

- Evolución y tendencia de los precios internacionales de productos agrícolas.
- Medidas de política económica y sectorial.
- Desarrollo de los Acuerdos y negociaciones internacionales.
- Avances tecnológicos.
- Evaluación y análisis de los mercados externo y doméstico.

VALOR DE LA SUSCRIPCIÓN	
AÑO	\$330.000
SEMESTRE	\$200.000

Informes:

**FUNDACIÓN PARA LAS INVESTIGACIONES AGROECONÓMICAS Y SOCIALES,  
FUNDAGRO**

Teléfonos: 281 0363 – 282 1989 – Fax: 281 5118  
Santafé de Bogotá, D.C.

# LA RONDA URUGUAY: LO QUE PUDO SER Y NO FUE EN EL CASO DEL AZÚCAR

RICARDO VILLAVECES PARDO<sup>1</sup>

**E**n vista de que no pude conocer con anterioridad el contenido de la charla del doctor Santiago Perry, pensé que podía ser interesante hacer unos comentarios sobre lo que fueron los resultados de la Ronda Uruguay, desde la óptica de un producto en particular. Esta intervención la he titulado "La Ronda Uruguay: lo que pudo ser y no fue, en el caso del azúcar".

Vale la pena recordar un poco cuál era el contexto en el que nos estábamos moviendo cuando se empezó a negociar la Ronda Uruguay, y por qué este esfuerzo de negociación tan prolongado, que ha debido ser fundamental para el desarrollo agropecuario (por lo menos para algunos productos se constituía en algo esencial) arrojó unos resultados que, tal vez, distan mucho de lo que se hubiera deseado.

Por un lado, estábamos en un proceso en el que el auge de la economía de mercado era lo relevante (hablamos de mediados de los 80, cuando Reagan y la señora Thatcher estaban en su punto máximo), por lo cual las expectativas que se abrían alrededor de unas reglas universales de comercio se volvían fundamentales. Pero, por otro lado, estaban apareciendo nuevos

elementos en el comercio internacional, así como nuevos sectores de comercio -los temas de la tecnología y los servicios-, que, evidentemente, generaban un gran interés para muchos de los países industrializados en llevar a cabo negociaciones e inclusive hacer concesiones en algunos frentes que en el pasado habían sido temas tabúes, como lo era el agrícola.

Por eso, ante el interés de todos estos países, se veía factible que se empezaran a abrir espacios de negociación en el campo de la agricultura, porque, como bien lo sabían muchas naciones industrializadas, si esto no era así, difícilmente iban a lograr conquistas en temas como la alta tecnología y lo servicios.

Por el otro lado, en Latinoamérica la crisis de la deuda estaba en su apogeo, todo lo cual hacía fundamental que de alguna manera se replanteara el juego, se abrieran nuevas opciones de manejo a una situación que definitivamente era muy compleja. Abrirle opciones al comercio y a los países para que se desarrollaran por la vía del comercio, antes que por medio de la deuda, resultaba vital.

Pero, quizá lo más importante en todo este proceso, y que en cierta forma era la gran responsabilidad de los países industrializados, tenía

<sup>1</sup> Presidente de ASOCAÑA.

que ver con el hecho de que se estaba llegando a los últimos años de la "guerra fría". Recordemos que, precisamente, en la mitad de la negociación de la Ronda Uruguay se dio lugar el final de esta guerra, o por lo menos su final simbólico: la caída del Muro de Berlín.

En cierta medida, ¿qué simbolizaba eso? Que estábamos llegando a un punto en el que un esquema económico o un esquema filosófico que se había venido defendiendo por parte de un grupo de países que hablaban de libertad de empresa, de economía de mercado, de iniciativa privada, triunfaba y que, en cierta forma, esas naciones tenían que demostrar que esa debería ser una alternativa de estabilidad global y la vía de desarrollo del mundo hacia los años por venir. Este era, pues, el contexto en el que nos movíamos.

La situación de Colombia hacia mediados de 1985 era difícil; eran las épocas de los combates con el M-19, en Corinto, en El Hobo, etc. Por su parte, el azúcar también atravesaba la peor crisis de su historia: los precios internacionales estaban en el nivel más bajo registrado (2 centavos de dólar por libra), debido a lo cual el sector entraba a un punto en el que tenía que cuestionar su propia existencia.

El contexto dentro del cual se estaban desarrollando estas negociaciones internacionales nos hizo pensar que la nuestra era una industria que tenía posibilidades y que, a pesar de las grandes dificultades que enfrentaba, había una serie de elementos que nos aseguraban que teníamos bases para salir adelante, puesto que el mundo se estaba moviendo hacia la libertad de mercado, hacia la libertad de comercio y hacia reconocer, de alguna manera, la eficiencia en la producción y la capacidad productiva, y no la capacidad de subsidiar.

Si uno compara los indicadores de nuestro sector azucarero con los de países líderes en esta industria (Australia, Brasil, Cuba, Suráfrica, Tailandia, Estados Unidos), vemos que frente niveles de productividad en azúcar/hectárea/año, de 6.9 toneladas en promedio, Colombia está en 12.5 toneladas por hectárea. Definitivamente, esta diferencia tan radical en productividad física no se da en ningún otro producto.

Si lo miramos en términos de producción de azúcar, por cada mil toneladas de capacidad instalada, nosotros tenemos 26 mil toneladas por tonelada de capacidad de molienda instalada.

Esto lo convence a uno de que la azucarera es una industria de talla internacional y que estamos en condiciones de competir eficientemente con los mejores si las reglas de juego son equilibradas.

Pero había un elemento importante para este sector, como era que nos estábamos encaminando hacia un esquema de apertura y de nueva política, en el cual la desregulación era la línea. Esto, obviamente, nos empezaba a quitar muchas restricciones que frenaban el desarrollo de la industria, como permisos de importación, cuotas, controles de precios, etc.

Paralelo al esfuerzo que el mundo venía haciendo en el tema de la integración, se veía el esfuerzo que también en este campo se estaba dando en la región, lo cual nos abría unas posibilidades interesantes. Obviamente, la Ronda Uruguay comenzaba a dar la opción de unas reglas comunes para todos.

Para el caso del sector azucarero, la ampliación de los mercados resultaba muy importante, porque si uno mira a países como Venezuela, Ecuador, Perú y México -que son precisamente con los cuales Colombia venía haciendo los mayores esfuerzos de integración-, encuentra que todos son importadores y que en grupo sus requerimientos de importación son superiores a lo que podrían ser las exportaciones totales colombianas.

Entonces, todo este panorama nos planteaba unas condiciones realmente atractivas, a tal punto de que si se hubieran dado esas reglas de juego y esa consolidación en la forma como se preveía, tendríamos una situación muy interesante. Lo que quedó no fue tan atractivo: lo que fue tiene algo de bueno, algo de malo y algo de feo. Entre lo bueno, creo que se ha disminuído el riesgo del proteccionismo. Si bien es cierto que no se lograron reducciones sustanciales frente al proteccionismo imperante en muchos países, especialmente en el tema agrícola, hoy hay menos probabilidades de que resurja esta práctica, siempre y cuando las cosas se ratifiquen, pues



esos vicios, especialmente, en el Congreso de Estados Unidos.

Por el otro lado, hay más transparencia. La hay, porque si bien es cierto que no se lograron reducciones grandes en lo que había, temas como el de la arancelización dan mucho más transparencia, por lo menos, a los instrumentos de protección que hoy existen. El hecho de que se hayan definido unas reglas de juego con relación a la ayuda interna, a las exportaciones, a los subsidios, al menos proporcionan unos parámetros para hacer un seguimiento y poder saber cuáles países están cumpliendo y cuáles no.

En cierta forma, lo que se dio fue el inicio a un proceso de negociaciones, un primer avance hacia un marco general. Y aquí vale la pena comentar en relación con la estrategia colombiana, que fue fundamental ese criterio que siempre tuvimos presente, según el cual lo que había que hacer era ir preparando las condiciones para futuras negociaciones. Este fue un camino bien orientado, al menos como filosofía inicial, así los resultados concretos no hayan sido tan buenos.

Lo malo: que el resultado de las negociaciones no estuvo a la altura de la responsabilidad histórica que tenían aquellos países que decían defender la economía de mercado, la iniciativa privada, como la gran alternativa frente al comunismo. Definitivamente, ellos no dieron la talla en la negociación.

Esto refuerza las tendencias aislacionistas, los conflictos regionales, la consolidación de los bloques, lo cual tiene de bueno y de malo para países en particular, dependiendo de qué posición puedan encontrar en un bloque determinado. Si uno logra formar parte de un bloque y dentro de este negocia bien, maravilloso; pero si quedó por fuera, va a tener una situación compleja.

Por otra parte, desestimula los esfuerzos por mejorar, que es el gran problema de la protección y los subsidios cuando un sector, por más esfuerzos que haga, no logra competir con equidad (en un caso como el del azúcar es muy dicte).

Lo feo, que en gran medida hubo una burla de los países desarrollados, los cuales ofrecieron muchos temas. Pero a pesar de todo lo que anunciaron y de todo lo que decían, siempre se idearon la manera de sacar el cuerpo. La "Caja verde", la Cláusula de Paz y demás, eran en el fondo maneras de inventarse disculpas para no cumplir con lo que decían estar interesados. Al fin y al cabo, ellos siempre tratan de aplicar la ley del embudo, como lo estamos viendo con aquellos países que no participaron en la negociación y que ahora están buscando su acceso al GATT o a la Organización Mundial de Comercio, OMC, como es el caso de Ecuador, al cual le vienen planteando una restricciones o unas solicitudes muy exigentes en materia de consolidación de aranceles. Vemos que mientras que las naciones industrializadas negociaron niveles altísimos de consolidación, a otras se les están pidiendo niveles que equivalen a la tercera parte, seguramente, de los aranceles promedios que tienen negociados. Con esto, obviamente, se perpetúan las desigualdades.

Naturalmente, en un caso particular como el del azúcar, esto impactó al mercado, el cual, en vez de recuperarse se afectó más (la OECD decía que si se eliminaban los subsidios por cuenta de la Ronda Uruguay, los precios llegarían a incrementarse en un 60%, cosa que no ocurrió). Debido a esto, se dificulta la apertura de mercados, porque la tendencia a consolidar bloques preocupa. Esta especie de contrarreforma -el volver a los sistemas proteccionistas-podría nuevamente dificultar el desarrollo potencial de un sector como el azucarero en particular.

¿Qué viene? Creo que seguir trabajando intensamente en lo que es el mercado ampliado, asunto en el cual que se ha dado un gran avance recientemente con la firma del Arancel Externo Común y del Sistema Andino de Franjas de Precios. A esto habría que agregarse la aprobación del G-3 por parte del Congreso de la República. Ahora esperamos lo mismo del Parlamento venezolano, porque es obvio que estos países tienen que consolidarse, en vista de que no se dieron las opciones que se esperaban de la Ronda Uruguay.

Como comentario adicional, y ya en particular haciendo referencia a lo que fue la estrategia

en la negociación, me parece que, por lo menos fue una buena negociación, si tenemos en cuenta las restricciones que había. El protagonismo que tuvo Colombia durante todo el proceso, el papel que juega dentro del Grupo Cairns, el rol que pudo jugar con Brasil a lo largo de todo el proceso, dejó sentado un mo-  
jón. Como las negociaciones internacionales son acumulativas, se van haciendo poco a poco, lo que se va logrando en un caso, siempre, de alguna forma, es aprovechable o se lo cobran a uno en la siguiente.

Creo que el protagonismo que se logró con Brasil va a jugar un papel importante, y cuando haya una nueva ronda de negociaciones, van a tener que mirar hacia este par de países.

Creo que fue vital que se defendiera un mecanismo muy importante para nosotros, como es el de las franjas de precios, tema cuyo futuro inicialmente se veía muy dudoso por su aparente incompatibilidad con el GATT. Por fortuna, hoy nadie discute su compatibilidad, siempre y cuando los aranceles variable y fijo no superen los

topes que establecen los aranceles consolidados.

Igualmente, es importante destacar que quedó un alto margen de negociación. Creo que el alto nivel en que se negociaron los aranceles consolidados, nos deja mucho espacio, quedamos más o menos con la amplitud que tienen los países desarrollados, cosa que, desafortunadamente, no hicieron nuestros socios, por lo cual, con seguridad, comenzaremos a tener problemas, por ejemplo, con Venezuela, que negoció a niveles inferiores a los nuestros. También fue importante el tratamiento diferencial. En resumen, si bien es cierto que la negociación como tal dejó mucho que desear -estamos lejos de lo que hubiera podido ser-, sí se logró un avance.

Ahora lo importante es no perder lo alcanzado. Aparte de que, en la medida en que estos procesos de integración del Grupo Andino, del G-3 y otros avanzan, el papel de líder de Colombia va a ser fundamental porque las negociaciones tendrán que realizarse en bloque.

# LOS COMPROMISOS GENERALES Y DE COLOMBIA EN MATERIA DE ACCESO DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS

*La agricultura queda también sometida a nuevas disciplinas enderezadas a establecer un sistema de comercio de productos agropecuarios equitativo y orientado al mercado.*

*Peter Sutherland, Director del GATT*

**ANDRÉS ESPINOSA FENWARTH<sup>1</sup>**

**M**e ha correspondido hacer una presentación de los compromisos generales y específicos de Colombia en acceso al mercado, resultantes de la terminación de la Ronda Uruguay. Con este propósito en mente, es conveniente partir de un breve análisis del tratamiento dado por el GATT a la agricultura, que confirma la manera como ésta se encuentra al margen de las disciplinas y orientaciones del Acuerdo General, en claro contraste con lo acordado en la Ronda que definitivamente la incorpora al sistema multilateral.

Para comprender adecuadamente los compromisos adquiridos, pasaremos revista a los principios y parámetros de la negociación, y de allí a las principales posiciones de negociación, punto de arranque de los acuerdos negociados. El análisis de los compromisos se realiza de manera general y luego de forma específica para Colombia, para concluir con una apreciación so-

bre el margen de maniobra que el país tiene en el manejo de su política interna, así como sobre el manejo externo en las negociaciones internacionales del futuro.

## **LA AGRICULTURA Y EL GATT DE 1947**

Desde sus orígenes en 1947, el GATT ha sido débil en el tratamiento del tema agrícola. Es más, no existe definición alguna de que se entiende por el término "agricultura" en el Acuerdo General. Recordemos que éste, además de tratado internacional, es un organismo multilateral de comercio. Es más, no se distingue el comercio de bienes agrícolas de los industriales.

No obstante, varias disposiciones del Acuerdo General se ocupan de manera inconexa de asuntos agrícolas: entre ellas los artículos XI, XII, XVI, XVIII y XX. En particular, el Artículo XI:2 (a) exime de la prohibición de aplicar restric-

<sup>1</sup> Exconsejero de la Misión Permanente de Colombia en Ginebra, Presidente de la firma comisionista de bolsa Eurovalores.

ciones cuantitativas a las medidas "aplicadas temporalmente para prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimenticios; el Artículo XI:2 (c) exime igualmente a las medidas que restrinjan "la importación de cualquier producto agrícola o pesquero...cuando sean necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales" orientadas a reducir la oferta del producto similar.

Los artículos XII y XVIII permiten proteger la agricultura por motivos de balanza de pagos, disposición que invocó Colombia desde el proceso mismo de adhesión al GATT en 1979 y hasta 1992, fecha en la que se desmontaron unilateralmente las restricciones cuantitativas a favor del agro, tales como la licencia previa, los depósitos de importación, etc.

Por su parte, el Artículo XVI: 1 obliga a las partes contratantes a notificar las políticas de subsidio bajo la forma de sostenimiento de precios o ingresos; el Parágrafo 3 del mismo Artículo insta a las partes a no conceder subsidios a los productos básicos. Por último, el Artículo XX: (h) permite, a guisa de excepción, la aplicación de medidas derivadas del cumplimiento de un acuerdo de productos básicos.

A lo anterior se sumaría un proceso de desinstitucionalización del tema agrícola, mediante la concesión de derogaciones (o "waivers", según el Artículo XXV: 5) de hecho permanentes del Acuerdo General, como la concedida a la Sección 22 de la Ley Agraria de Estados Unidos que, en esencia, le ha permitido proteger sectores claves como azúcar, algodón, lácteos y maní, o las excepciones contenidas en el Protocolo de Aplicación Provisional otorgadas a Suiza con motivo de su adhesión al GATT en 1966, mediante las cuales se le ha permitido proteger -por medio del Artículo XI- su ineficiente agricultura por razones climáticas, geográficas y de seguridad nacional.

Estas derogaciones del Acuerdo General han afectado a varios países y muy particularmente a Colombia; en el caso del azúcar, Estados Unidos justificó las cuotas y luego los contingentes arancelarios discriminatorios que, como es sabido, no reconocen la verdadera capacidad exportadora del país. En el caso de Suiza, el Protocolo le permite proteger a su ineficiente industria de flores de la competen-

cia internacional, por razones -qué esperpento- de seguridad nacional.

Además de lo expuesto, no cabe duda de que el desarrollo agrícola de la CE, que pasó en los años 50 de importador a exportador en los 60, contribuyó decididamente a la apatía generalizada de incluir la agricultura dentro de los patrones de liberalización del comercio que animan al GATT. Con ello, se perpetuó el uso y abuso de medidas al margen del Acuerdo General, entre las cuales brillan por su distorsionador efecto los aranceles variables de la CE, alrededor de los cuales gira la protección comunitaria a una agricultura que si bien no representa más del 3% del PIB de la UE, se le asignan recursos equivalentes al 60% del presupuesto comunitario.

La ausencia de una normativa clara, la concesión de derogaciones del Acuerdo General y la implementación de medidas contrarias al espíritu del GATT fueron el claro reflejo del escaso interés de sus fundadores en 1947, de propender por una agricultura abierta al mercado, en su mayoría países desarrollados, y en particular Estados Unidos y los Estados miembros de la Unión Europea, que no tenían la presencia internacional exportadora que ahora ostentan en el mercado mundial agrícola.

No sorprende, entonces, el escaso interés en la sucesivas rondas, de incluir el tema agrícola en las agendas de negociación. Se requeriría, como en efecto ocurrió, una coincidencia de objetivos orientados a la liberalización del comercio agrícola de un número importante de países en desarrollo, Colombia entre ellos (por intermedio del Grupo Cairns), y desarrollados (liderados por Estados Unidos), para poner a la entonces CE contra la pared, al principal opositor, -con Francia a la cabeza- a la inclusión de la agricultura en el temario de la negociación multilateral más ambiciosa de la historia.

## **POSICIONES DOMINANTES EN LA NEGOCIACIÓN**

Para una mayor comprensión de los resultados y compromisos asumidos en la Ronda Uruguay, es conveniente incluir, así sea de manera

somera, las principales posiciones de las partes dominantes en la negociación agrícola. Recordemos que la negociación se centró en cuatro temas principales:

- 1) Acceso al mercado.
- 2) Ayuda interna.
- 3) Subsidios a las exportaciones
- 4) Medidas sanitarias y fitosanitarias.

Por ahora, concentraremos esta breve exposición de las principales posturas de negociación, en acceso al mercado. Cabe comentar que durante el proceso de negociación, los tres primeros temas tuvieron diferente atención, dependiendo de los desarrollos internos en el campo político de los EE.UU. y la CE, y de la presión del Grupo Cairns, tercera fuerza en esta histórica negociación (Cuadro 1).

De lo anterior se colige que Estados Unidos y el Grupo Cairns se identificaban en la metodología de liberalización de los mercados agrícolas, en particular en torno a la tarificación sin excep-

ciones -con la visible excepción de Canadá-, o conversión de las medidas no arancelarias en aranceles, mediante la utilización de la siguiente fórmula:

$$AE = \{(Pd - Pi) / Pi\} \times 100$$

Donde AE es el arancel equivalente; Pd es el precio doméstico; Pi es el precio internacional; el período base era 1986-1988.

La CE, por el otro, quería mantener su sistema de protección en frontera intacto para productos sensibles, mediante el uso del arancel variable que en principio no sería objeto de tarificación, lo que si haría fracasar la negociación en acceso, en agricultura, y quizás la Ronda misma. La propuesta de rebalanceo en cereales sería moneda de cambio por menores compromisos en subsidios a la exportación.

Cairns quería, además de las propuestas avanzadas por Estados Unidos, garantizar que cada partida arancelaria fuera objeto de una reducción mínima del 50%, con el fin de que el proceso de liberalización se cumpliera a lo largo

**CUADRO 1**  
**PRINCIPALES PROPUESTAS DE NEGOCIACIÓN**  
**ACCESO AL MERCADO**

EEUU	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tarificación y reducción del 75% hasta el año 2001.</li> <li>- Arancel techo del 50%</li> <li>- En aranceles, reducción a cero o bajo niveles.</li> </ul>
CE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tarificación parcial y uso de factores correctivos por tasas de cambio y precios internacionales.</li> <li>- Rebalanceo de la protección; reducción en cereales y aumento en sustitutos y oleaginosas.</li> <li>- En aranceles, reducción progresiva de manera conjunta con ayuda interna.</li> </ul>
CAIRNS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tarificación y reducción del 75% hasta el año 2001, con un mínimo del 50% por partida arancelaria.</li> <li>- Arancel techo del 50%.</li> <li>- En aranceles, reducción con fórmula, con el fin de negociar bajos y armónicos niveles.</li> </ul>
JAPON	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oposición frontal a la tarificación sin excepciones.</li> </ul>
COLOMBIA Y BRASIL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plazos más largos y menores reducciones para los países en desarrollo.</li> </ul>

y ancho de todo el espectro agrícola.

Colombia y Brasil, por su parte, iniciaron un proceso de adecuación del trato especial y diferenciado en favor de los países en desarrollo que, si bien no tuvo eco al principio, se convirtió en la piedra de toque para los países en desarrollo. Inexplicablemente, Brasil abandonó la propuesta y le correspondió en consecuencia a Colombia liderar desde Cairns el proceso que, como veremos después, culminó en la adopción del trato especial y diferenciado en materia agrícola.

En cuanto aranceles, las propuestas van de la opción cero o cerca a cero de Estados Unidos a la reducción programada de la CE, que estaría atada a la reducción de los pagos de deficiencia utilizados por Estados Unidos. Cairns se hallaba en el medio, con el enfoque de fórmula y armonización de aranceles.

Cuando examinemos en detalle los compromisos generales y de Colombia, retornaremos sobre la tarificación y sus demás componentes desarrollados a lo largo de la negociación realizada durante 1992 bajo la dirección de Arthur Dunkel, y en la cual Colombia participó activamente.

## **DECLARACIÓN DE PUNTA DEL ESTE: PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA NEGOCIACIÓN EN ACCESO A LOS MERCADOS**

La Declaración de Punta del Este, que le dio vida y juricidad a la Ronda Uruguay, pese a que contiene un capítulo aparte para la agricultura, y por ese sólo hecho constituyó un enorme paso en la incorporación de la agricultura al sistema GATT, es sumamente vaga en lo que tiene que ver con acceso a los mercados, uno de los cuatro temas principales -los otros son subsidios internos y externos y las medidas sanitarias y fitosanitarias- sobre los cuales se desarrolló la negociación.

En efecto, la Declaración, de manera escueta, enuncia que el objetivo general de "mayor liberalización del comercio de productos agropecuarios" se buscaría mediante "la mejora al

acceso al mercado a través, en particular, de la reducción de los obstáculos a las importaciones". El punto de partida era claro: las negociaciones en acceso al mercado no pretendían dismantelar el arsenal proteccionista aplicado a la agricultura, sólo reducirlo. Y así ocurrió, como veremos más adelante.

Desde el inicio de la Ronda Uruguay, y en buena medida como respuesta a la presión ejercida por Colombia, los productos tropicales recibieron un trato privilegiado, hasta el punto de que en la Declaración se consagró que el objetivo de las negociaciones sería el de "la más completa liberalización de (su) comercio".

Con la anterior división, se intentaron separar las negociaciones de productos tropicales del resto de los productos agrícolas. El raciocinio detrás de esta división era simple: a diferencia de los productos tropicales, que en general enfrentan medidas de frontera, el grueso de los productos agropecuarios, carnes, cereales y lácteos, son objeto de medidas de protección, aunadas a un impresionante acervo de subsidios internos y externos en las principales economías que componen la OECD. Así, la negociación en productos tropicales, de gran interés para Colombia, pues allí se encontraban el café, las flores y las frutas tropicales, tendría en teoría mayor probabilidad de arrojar mejores resultados, como en efecto ocurrió, como veremos más adelante.

La Declaración de Punta del Este incluía, así mismo, los principios generales que regían las negociaciones; entre ellos se destacan el trato especial a favor de los países en desarrollo, que finalmente quedaría incorporado en el Acuerdo sobre la Agricultura, y el principio de no reciprocidad por los compromisos adquiridos por los países en desarrollo. Este principio implicaba que los países en desarrollo no otorgarían concesiones más allá de su realidad económica y social.

El cumplimiento de este último principio se vio comprometido por la presión ejercida por las naciones desarrolladas, que en veces exigieron reciprocidad uno a uno.

## **DECISIÓN DE MITAD DE TÉRMINO. ELEMENTOS DE LA NEGOCIACIÓN AGRÍCOLA EN ACCESO AL MERCADO**

Dejando de lado los pormenores de la negociación agrícola -en razón a que si bien son de gran interés, caen fuera del contexto asignado en este Seminario-, es importante mencionar que la reunión de evaluación, denominada de Mitad de Término (Canadá, 1988), culminó en un fracaso parcial hasta abril de 1989, fecha en la cual el proceso desembocaría en un preciso lineamiento que sustentaría las negociaciones hasta el final mismo de la Ronda, con la aprobación del Acta Final.

En efecto, en lo que toca a los objetivos de la negociación, se estableció que la meta de largo plazo sería orientar el comercio agrícola hacia el mercado, mediante la reducción substancial del apoyo y la protección, en un tiempo por determinar. Se definió que los compromisos serían específicos por medidas y políticas; en el caso de las medidas de frontera, se negociarían todas aquellas que afectarían las importaciones, con énfasis en:

- 1) Restricciones cuantitativas y otras medidas no arancelarias (derogaciones o "waivers", por medio del Artículo XXV:5 del GATT, Protocolos de Adhesión, etc.)
- 2) Aranceles, incluyendo los consolidados.

Lo anterior constituyó un avance de importancia. Al establecer compromisos específicos en el tiempo, por medidas y políticas, sin excepción, se evitaría la elusión de los mismos; se incluyeron de manera específica no sólo todas las medidas de frontera, sino las derogaciones más importantes que mantenían la agricultura al margen del GATT, como el "waiver" de Estados Unidos y el Protocolo Suizo de Adhesión al GATT.

De igual importancia serían los acuerdos parciales, en materia de productos tropicales, que, por estrategia de negociación liderada por Colombia, se mantuvieron aparte del paquete agrícola. En Montreal, además de la negociación de concesiones arancelarias denominadas "cosecha

temprana", se definió un listado de siete grupos de productos tropicales y el esquema de negociación, así:

- 1) Eliminación de los aranceles aplicados a productos no procesados.
- 2) Eliminación substancial de aranceles sobre los productos semiprocados, incluyendo la progresividad arancelaria.
- 3) Eliminación o reducción de las medidas no arancelarias.

Con la concreción de estos objetivos de negociación se reiteraba la prioridad concedida a los productos tropicales, en cumplimiento a lo decidido en la reunión ministerial de las partes contratantes en noviembre de 1983, preámbulo de las negociaciones que condujeron al lanzamiento de la Ronda Uruguay en septiembre de 1986. Además, quedó muy claro que las negociaciones se circunscribirían a las medidas de frontera, tal como se delineaba en la Declaración de Punta del Este.

Con estos elementos se iniciaría un proceso de notificación de medidas agrícolas y de negociación de un acuerdo marco en agricultura que, después del fracaso de la reunión en Bruselas (diciembre de 1991), terminaría gracias al trabajo desarrollado por el director general, Arthur Dunkel, en el Texto Dunkel, incorporado al proyecto de Acta Final y presentado en diciembre de 1992, el cual a la postre sería la esencia del Acuerdo sobre la Agricultura suscrito por los ministros en Marrakech, en abril de 1994.

En tropicales, se lanzaría un proceso de negociación producto por producto, sobre la base de oferta/solicitud. En efecto, pese a que la mayoría de los participantes deseaban negociar acceso a los mercados -productos industriales, agrícolas, tropicales y recursos naturales-, mediante la utilización de fórmulas y mecanismos de armonización, Estados Unidos se opuso y con ello obligó a que las negociaciones se realizaran uno a uno sobre la base oferta/solicitud.

Este mecanismo obligó a todos los participantes activos en la negociación, alrededor de cuarenta, a sostener reuniones bilaterales y plurilaterales de negociación, por grupos de productos, las

cuales, en esencia, se realizaron entre países desarrollados y en desarrollo. El esquema de negociación dificultó enormemente la negociación y, a la postre, se tradujo en una menor reducción arancelaria y no arancelaria. Quizás la excepción sean los resultados en tropicales, que fueron objeto de una reducción promedio del 42%, frente al 36% del total de productos agropecuarios.

En agricultura, según veremos más adelante, se adoptó como parte del acuerdo marco, un esquema de fórmula y oferta/solicitud, que facilitó el difícil proceso negociador.

## **PROCESO DUNKEL Y EL ACTA FINAL**

La falta de un acuerdo marco sobre agricultura creó las condiciones adecuadas para el fracaso de la Reunión Ministerial de Bruselas o Reunión de Heysel, en diciembre de 1992. Con el fin de corregir este error estratégico, el director general del GATT inició un lento, pero seguro proceso de negociación a varios niveles, tendiente a concretar el acuerdo marco en agricultura, sobre el cual descansarían posteriormente las negociaciones detalladas por productos y políticas entre los países desarrollados y las naciones en desarrollo.

En acceso, se partió del concepto de tarificación que, en teoría, pretendía substituir medidas no arancelarias -por definición menos transparentes- por aranceles, preferidas por el GATT, por sus características (transparencia y no discriminatorias), para de allí negociar compromisos de reducción en el tiempo.

### **1. ASPECTOS GENERALES DEL ACUERDO AGRÍCOLA**

El esquema general agrícola se negoció en Ginebra, con excepción del Acuerdo de Blair House, suscrito entre Estados Unidos y la CE (noviembre de 1992) que, para los efectos de estas notas, es irrelevante, pues no incluyó tema alguno en acceso a los mercados. Si el tiempo lo permite, nos referiremos marginalmente a este trascendental acuerdo posteriormente que, valga anotar, permitió que los dos grandes de la

economía agrícola mundial arreglaran sus diferencias y suscribieran el Acta Final.

En particular, las negociaciones se tradujeron en un acuerdo marco que regula el tratamiento de la agricultura en la nueva Organización Mundial de Comercio, OMC, y las listas de concesiones en acceso que hacen parte integrante de aquél y, por tanto, de obligatorio cumplimiento para sus miembros. Del acuerdo marco es necesario resaltar el Artículo 4 de la Parte III, el cual prohíbe la aplicación de medidas no arancelarias que hubieren sido tarifadas, con la excepción de las que se adopten por motivos de balanza de pagos. El Artículo 15 de la Parte IX ratifica que los países en desarrollo tendrán un plazo de 10 años para la implementación del período de transición de la reforma (a diferencia de los 6 años concedidos a los países desarrollados). Así mismo, la inclusión de la salvaguardia especial para los productos cuyas medidas no arancelarias hubieren sido tarifadas.

En cuanto al ámbito de aplicación, el Anexo 1 relaciona los productos agropecuarios incluidos en el acuerdo, que incluye los productos de los capítulos 1 al 24 del sistema armonizado, sumados a otros productos, como algodón en rama, de origen agropecuario.

Por último, se crea el Comité de Agricultura, que velará por el cumplimiento de lo acordado.

### **2. COMPROMISOS GENERALES EN MATERIA DE ACCESO A LOS MERCADOS AGRÍCOLAS**

Como se mencionó antes, el pivote sobre el cual giran los compromisos generales y de Colombia en lo atinente a las medidas en frontera, es, además de los aranceles, el concepto de tarificación. Forzoso es para comprender la magnitud de los compromisos, entrar a analizar en detalle la tarificación y sus componentes.

#### **A. TARIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS NO ARANCELARIAS**

Mencionábamos arriba que la tarificación pretende capturar el nivel de protección de las medidas no arancelarias y convertirlas en aranceles *ad-valorem* o específicos, sobre la base de que no serán permitidas nuevas medidas no



arancelarias, salvo las excepciones ya comentadas. Así, el mecanismo se basa en la protección de las oportunidades actuales de comercio, para negociar a partir de allí mejoras en las condiciones de acceso.

En la práctica, la tarificación contiene tres elementos diferentes e interdependientes, acordes con el contexto comercial del producto tarifado, aunados a una salvaguardia especial:

- 1) Arancel equivalente: Calculado como la relación entre el diferencial de precios doméstico -al por mayor- e internacional -CIF- y el precio internacional para el período 1986-1988, ajustados por diferencias en calidad o variedad. En los casos en los que el resultado fuera negativo, como ocurrió en la práctica a varios países en desarrollo, Colombia entre ellos, se permite la asignación hasta cierto punto discrecional de un nivel techo, siempre y cuando no existiera consolidación previa, como aconteció con varios productos de Colombia.

El objetivo era traducir los niveles de protección de todas las medidas no arancelarias en un indicador numérico, el arancel equivalente. Así, a mayor nivel de protección no arancelaria, mayor arancel equivalente; el caso extremo fue el arroz del Japón, que arrojó un valor de 700% aproximadamente, nivel al cual no habría comercio alguno. Para evitar este fenómeno, se añadieron otros componentes a la tarificación, el contingente arancelario para preservar el acceso actual y particularmente el contingente garantizar un acceso mínimo.

- 2) Contingente arancelario para el acceso actual: Calculado para cada partida arancelaria tarifada correspondiente al valor de las importaciones promedio del período base (1986-1988), siempre y cuando fueran superiores al 5% del consumo interno. El arancel aplicado debería ser bajo o reducido y, en ningún caso, mayor al vigente.

El objetivo del contingente arancelario era preservar los niveles actuales de comercio -así denominados, a pesar de que el período base es 1986-1988-, que sin duda se verían

afectados o cercenados si se aplicara el nivel arancelario resultante de la tarificación.

- 3) Contingente arancelario para el acceso mínimo: En los casos en que el volumen de importaciones fuera inferior al 3% del consumo interno, se diseñó un contingente arancelario equivalente al menos a ese 3% y expandible durante el proceso de reforma hasta el 5% del total, con aranceles bajos o reducidos.

El objetivo era naturalmente garantizar un acceso en aquellos mercados en los que, por medidas gubernamentales extremas, los flujos de comercio se vieran prácticamente cerrados.

- 4) Salvaguardia especial: La salvaguardia, por su parte, aplicable sólo a los productos tarifados, permite la imposición de derechos adicionales a los consolidados en las listas de compromisos, en los casos de envíos a precios de importación (CIF), expresados en moneda nacional, inferiores a un determinado nivel de referencia en el período base acordado.

Igualmente, pero no de manera simultánea, en el evento de que se produzca un aumento en el volumen de importación con respecto a un nivel variable de activación dependiente del nivel de penetración en el mercado. Así, cuando las importaciones tengan una elevada proporción del mercado o del consumo calculada durante los últimos tres años, el aumento repentino en las importaciones requerido para activar la salvaguardia será menor. Esta medida protege mayormente a los mercados más abiertos y limita la aplicación de la salvaguardia en aquellos cuyos productos tengan menos competencia con los productos importados.

Todos los componentes de la tarificación se consolidan en las listas que hacen parte integrante del Acuerdo sobre la Agricultura. En términos GATT, ello significa que las listas son parte del tratado internacional que crea la OMC y, por tanto, de obligatorio cumplimiento. En caso contrario, el GATT de 1994 prevé mecanismos de renegociación y solución de diferencias, que buscan el mantenimiento del nivel de las concesiones negociadas.

## B. ARANCELES

El segundo componente global de la negociación en acceso a los mercados es el arancel tradicional, usualmente al margen del grueso de las negociaciones multilaterales. Este, al igual que los aranceles equivalentes resultantes de la tarificación, será reducido en 36% en promedio durante el período de reforma de seis años contados a partir de la entrada en vigor de la OMC, prevista para el 1 de enero de 1995, si los procesos de ratificación nacional, particularmente en Estados Unidos, se cumplen a cabalidad; para cada línea arancelaria, el mínimo en la reducción durante el período de reforma es de 15%

## C. TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

El trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, previsto en Punta del Este, se transformó en mayores plazos y menores compromisos de reducción, tal como lo propusieran inicialmente Colombia y Brasil. En particular, la fórmula numérica que reduce los compromisos en un tercio para los países en desarrollo, que se incluyó en el Acta Final, fue propuesta por Colombia en el seno del Grupo Cairns, acogida primero por éste y luego por el resto de los participantes. En esencia, se amplía el período de reforma de 6 a 10 años, y se reducen los compromisos de liberalización de 36% a 24% en promedio; se baja además del 15% al 10% el mínimo de reducción por línea arancelaria.

Se mantiene así mismo abierta la posibilidad para los países en desarrollo de aplicar restricciones cuantitativas temporales por motivos de balanza de pagos, al tenor de lo dispuesto en el Artículo XVIII del GATT de 1994 y normas complementarias.

## D. TRATO ESPECIAL PARA JAPÓN Y COREA

Con el fin de darle una salida a Japón y Corea, que se habían arrinconado internamente en contra de la tarificación sin excepciones -los otros dos países, Canadá y México, cederían finalmente, éste último obligado por el TLC con Estados Unidos-. Se acordó un mecanismo multilateral que otorga flexibilidad en la aplicación

de restricciones a las importaciones, siempre y cuando:

- 1) Las importaciones sean inferiores al 3% del consumo interno.
- 2) No se hayan concedido subsidios a la exportación de esos productos desde 1986.
- 3) Se apliquen medidas eficaces de restricción a la producción.
- 4) Se mantengan condiciones de acceso mínimo del 4% para el primer año y de 8% con respecto al consumo interno al finalizar el período de reforma, salvo que se proceda a la tarificación plena antes del sexto año. En este caso, se mantendrá el nivel de acceso mínimo alcanzado.

Si bien es cierto que se concede una especial flexibilidad a estas dos naciones, no se puede negar que haber puesto en peligro la Ronda por un bloqueo político inmanejable alrededor de un producto como el arroz, hubiera sido un costoso error.

## COMPROMISOS ESPECÍFICOS DE COLOMBIA EN MATERIA DE ACCESO A LOS MERCADOS AGRÍCOLAS

### ASPECTOS GENERALES

Las negociaciones en acceso se desarrollaron en forma paralela en dos instancias interdependientes en la última fase de la Ronda, en particular después de la publicación del proyecto de Acta Final en diciembre de 1992. En efecto, a partir de la notificación de las medidas en frontera y la presentación de sucesivas ofertas de negociación, se inició un interesantísimo proceso de negociación bilateral entre países desarrollados y en desarrollo, apoyados en el proyecto de acuerdo marco sobre agricultura.

Colombia participó activamente en las bilaterales en acceso agrícola con Estados Unidos, la CE, Canadá, Japón (que conformaron la denominada cuadrilateral), los países nórdicos, Suiza, Nueva Zelandia y Australia, principalmente. De manera gradual, se intercambiaron concesiones hasta configurar los listados definitivos que

hacen parte de las 20.000 páginas de que consta el Acta Final.

En todo el proceso de negociación, Colombia fue abanderado del trato especial y diferenciado que, en pocas palabras, se traduce en nivel de reciprocidad relativa a nuestro favor, acorde con nuestras necesidades de desarrollo económico, tal como se pactara en Punta del Este.

Colombia fue el primer país andino, y uno de los primeros de América Latina (con Argentina, Chile y Uruguay) en presentar ofertas de negociación que, en principio, podríamos afirmar que estuvieron acordes con los parámetros de negociación consignados en el Acta Final.

Las limitaciones de tiempo y espacio no nos permiten comentar sobre la estrategia de negociación de Colombia; no obstante, conviene mencionar que Colombia, por intermedio de los negociadores en Ginebra, en coordinación con los ministerios de Agricultura y de Comercio Exterior, tuvo siempre como objetivo principal mantener amplios grados de libertad en el diseño y la conducción de las políticas agropecuaria y de comercio exterior agrícola, habida cuenta de que por vez primera se incluyen las medidas nacionales, aunado de forma indisoluble a la consecución de las mejores condiciones de acceso para nuestros productos de exportación. En una palabra, el mayor acceso al menor costo. Mantener un margen de maniobra era además importante, pues la OMC se convierte en foro permanente de negociación.

Así, en forma general, Colombia negoció y mantuvo un amplio margen hacia el futuro en las tres áreas de negociación; en acceso a los mercados, la principal inquietud fue defender las franjas de precios como mecanismo de protección de los productos más sensibles. De igual manera, se procuró y se obtuvo un amplio margen entre los aranceles negociados y los aplicados, preservando con ello la autonomía gubernamental en lo atinente a la administración del comercio agrícola.

#### COMPROMISOS ESPECÍFICOS DE COLOMBIA EN ACCESO

Con la firma del Acta Final en Marrakech (15 de abril de 1994), Colombia se comprometió

con la consolidación de la totalidad del universo arancelario agropecuario, bajo la forma de un techo promedio del 100% para el año uno (1995) y de 70% para el año décimo (2004). Así, el arancel en el 2004 sería sensiblemente superior al aplicado en la actualidad, que en promedio es del 20%.

De igual manera, Colombia cumplió a cabalidad con los términos de la tarificación sin excepciones, incorporando todos y cada uno de sus elementos constitutivos, en particular los contingentes arancelarios para acceso corriente y mínimo con aranceles relativamente elevados, al igual que la salvaguardia especial para los productos tarifados; en particular los productos en franja.

Ahora bien, como correspondía al tenor del Acta Final, Colombia respetó las consolidaciones anteriores para manzanas, lentejas y arvejas, con el 20% para las primeras, y con el 15% para las restantes negociadas durante nuestro proceso de adhesión al GATT, en 1979.

#### ARANCELES

Para efectos de presentación, se resumen a continuación los principales parámetros arancelarios de los compromisos asumidos por Colombia en materia de acceso al mercado (Cuadro 2).

Para los anteriores productos se reservó la salvaguardia especial, habida cuenta que corresponden en esencia a los productos tarifados. Los cereales y las oleaginosas tienen los aranceles más altos y, por tanto, mayor margen hacia el futuro. Para el resto del universo agropecuario definido en el Acta Final, el arancel en 1995 será del 100% y en el 2004 del 70%.

#### CONTINGENTES ARANCELARIOS

Con base en las disposiciones del Acta Final, se incluyeron contingentes arancelarios para garantizar el denominado acceso corriente de los productos tarifados, esencialmente los que están en franja, de acuerdo con el promedio de importaciones 1986-1988, sin aumento en el período de diez años concedidos a los países en desarrollo.

**CUADRO 2**  
**ARANCELES CONSOLIDADOS RONDA URUGUAY**

PRODUCTOS	ARANCEL		SALVAGUADIA ESPECIAL
	1995 %	2004 %	
Carnes bovina y porcina	120	108	si
Carnes de aves sin trocear	126	113	si
Carnes y despojos comestibles	126	113	si
Trozos de aves	232	209	si
Carnes y despojos en salmuera	120	108	si
Leche sin concentrar	177	159	si
Leche concentrada	168	151	si
Mantequilla	128	115	si
Quesos	157	141	si
Lactosuero	151	136	si
Fríjoles	198	178	si
Trigo	138	124	si
Maíz	277	194	si
Cebada	160	144	si
Arroz	210	189	si
Sorgo	147	132	si
Harina de trigo	130	117	si
Harina de cereales	186	158	si
Grañones, sémola y pellets	217	195	si
Malta	143	129	si
Almidones	113	102	si
Habas de soya	139	125	si
Cacahuete o maní	259	142	si
Semillas de lino	116	104	si
Semillas de nabo	204	143	si
Semillas de girasol	204	153	si
Demás semillas oleaginosas	189	142	si
Aceites de girasol	307	169	si
Manteca de cerdo	120	108	si
Grasa de animales	115	104	si

**CUADRO 2**  
**ARANCELES CONSOLIDADOS RONDA URUGUAY**

PRODUCTOS	ARANCEL		SALVAGUADIA ESPECIAL
	1995 %	2004 %	
Aceite de manteca de cerdo	115	104	si
Grasas y aceite de pescado	115	104	si
Las demás grasas	115	104	si
Aceite de soya	83	75	si
Aceite de cacahuete	282	155	si
Aceite de palma	332	199	si
Aceite de girasol	307	169	si
Aceite de coco	200	160	si
Aceite de nabo	103	93	si
Las demás grasas y aceites	132	119	si
Grasas y aceites animales o v.	252	227	si
Margarina	153	138	si
Acidos grasos	225	180	si
Azúcar de caña	130	117	si
Los demás azúcares	111	100	si
Melazas	144	130	si
Jugos de frutas	152	137	si
Harina y polvo y pellets carn.	115	104	si
Salvados	164	131	si
Tortas y demás residuos soya	108	97	si
Tortas y demás residuos grasas	162	130	si
Materiales vegetales	168	151	si
Preparación para animales	121	97	si
Dextrina	159	143	si
Algodón	110	99	si

Cabe comentar que el proceso de tarificación implica, según el texto del Acuerdo, que las medidas objeto de tarificación se reemplazan por el arancel equivalente y el contingente corriente

o mínimo, según corresponda. Así, si se interpretara textualmente el Acuerdo, Colombia debería eliminar las franjas de precios, lo cual sería altamente inconveniente para el agro nacional.

En el Cuadro 3 se relacionan estos contingentes con sus aranceles. Allí se puede observar que el principal producto es el trigo con más de 692 mil toneladas, cuyo arancel techo es de 124%. Lo anterior no quiere decir que Colombia tenga que importar ese volumen a ese arancel. Lo que implica es que al menos se compromete a importar ese nivel a un arancel máximo de 124%, pero que naturalmente

puede ser menos y, por tanto, el vigente en la fecha de importación.

De lo anterior se concluye que si bien el país queda comprometido a importar una cantidad cercana en general inferior a las necesidades nacionales, lo tendría que hacer a un arancel lo suficientemente alto como para proteger la agroindustria nacional en los casos en que exista.

**CUADRO 3**  
**COLOMBIA (AGST/COL)**  
**LISTA RELATIVA AL ACCESO ACTUAL**  
**(Cantidades en Toneladas)**

NÚMERO DE LA PARTIDA ARANCELARIA	DESIGNACIÓN DE LOS PRODUCTOS	VOLUMEN INICIAL DEL CONTINGENTE ARANCELARIO	TIPO ARANCELARIO APLICADO DENTRO DEL CONTINGENTE	VOLUMEN FINAL DEL CONTINGENTE ARANCELARIO	OTROS TÉRMINOS Y CONDICIONES
1	2	3	4	5	6
0201	Carne de bovino fresca	4	108	4	
0202	Carne de bovino congelada	4	108	4	
0203	Carne de Porcino	133	108	133	
0207 (a)	Carne de aves sin trocear	621	113	621	
0207 (b)	Carne de aves en trozos	7	209	7	
0210	Carne y despojos	126	108	126	
0401	Leche y nata (crema) sin concentrar, azucarar ni edulcorar	24	159	24	
0402	Leche y nata (crema), concentradas, azucaradas o edulcoradas	4529	151	4529	
0404	Lactosueros	771	136	771	
0405	Mantequilla	122	115	122	
0406	Quesos	90	141	90	
071330	Frijol seco	1534	178	1534	
1001	Trigo y morcajo o tranquillón	692118	124	692118	
1003	Cebada	90050	144	90050	
1005	Maíz	25229	194	25229	
1006	Arroz	13681	189	13681	
1007	Sorgo para grano	28973	132	28973	
1101	Harina de trigo y de morcajo o tranquillón	796	117	796	
<b>1102</b>	<b>Harina de cereales excepto de trigo o de morcajo o tranquillón</b>	<b>3</b>	<b>158</b>	<b>3</b>	

**CUADRO 3**  
**COLOMBIA (AGST/COL)**  
**LISTA RELATIVA AL ACCESO ACTUAL**  
**(Cantidades en Toneladas)**  
**(Continuación)**

NÚMERO DE LA PARTIDA ARANCELARIA	DESIGNACIÓN DE LOS PRODUCTOS	VOLUMEN INICIAL DEL CONTINGENTE ARANCELARIO	TIPO ARANCELARIO APLICADO DENTRO DEL CONTINGENTE	VOLUMEN FINAL DEL CONTINGENTE ARANCELARIO	OTROS TERMINOS Y CONDICIONES
1	2	3	4	5	6
1103	Grañones y sémolas de cereales	0.01	195	0.01	
1107	Malta, incluso tostada	49583	129	49583	
1108	Almidones y féculas, inulina	1013	102	1013	
1201	Habas de soja (soya) incluso quebrantadas	145704	125	145704	
1202	Cacahuete	4	142	4	
1204	Semilla de lino	42	104	42	
1205	Semilla de nabo o de colza	340	143	340	
1206	Semillas de girasol, incluso quebrantadas	3	153	3	
1207	Demás semillas y frutos oleaginosos, incluso quebrantados	35	142	35	
1208 (c)	Harina de semillas o frutos oleaginosos, excepto la harina de mostaza.	100	88	100	
1501	Manteca de cerdo	1488	108	1488	
1502	Estearina solar	49421	104	49421	
1503	Estearina solar, aceite de manteca de cerdo, oleoestearina, o	90	104	90	
1504	Grasa y aceite de pescado	13353	104	13353	
1506	Demás grasas y aceites animales	13906	104	13906	
1507	Aceite de soya (soya) y sus fracciones, incluso refinado, pero sin modificar químicamente	48677	75	48677	
1508	Aceite de cacahuete o maní y sus fracciones, incluso refinado	44	155	44	
1511	Aceite de palma y sus fracciones, incluso refinado, pero sin modificar químicamente	336	199	336	
1512	Aceite de girasol, de cartamo o de algodón y sus fracciones incluso refinado pero sin modificar químicamente	1703	169	1703	
1513	Aceites de coco (Copra), de palmiste o de babasu y sus fracciones incluso refinado pero sin modificar químicamente	4161	160	4161	
1514 (c)	Aceites de nabina (nabo) y sus fracciones, incluso refinados pero sin modificar químicamente	15	93	15	

(Continuación)

**CUADRO 3**  
**COLOMBIA (AGST/COL)**  
**LISTA RELATIVA AL ACCESO ACTUAL**  
**(Cantidades en Toneladas)**

NÚMERO DE LA PARTIDA ARANCELARIA	DESIGNACIÓN DE LOS PRODUCTOS	VOLUMEN INICIAL DEL CONTINGENTE ARANCELARIO	TIPO ARANCELARIO APLICADO DENTRO DEL CONTINGENTE	VOLUMEN FINAL DEL CONTINGENTE ARANCELARIO	OTROS TÉRMINOS Y CONDICIONES
1	2	3	4	5	6
1515	Las demás grasas y aceites vegetales fijos incluido el aceite de jojoba, y sus fracciones incluso refinado, pero sin modificar químicamente	1509	119	1509	
1516	Grasas y aceites animales o vegetales y sus fracciones total o parcialmente hidrogenados.	28	227	28	
1517 (c)	Margarina, mezclas o preparaciones alimenticias de grasas o de aceites animales o vegetales o de sus fracciones, excepto los de la partida 1516.	70	138	70	
1518	Las demás grasas y aceites animales o vegetales y sus fracciones cocidos, polimerizados por calor, al vacío o con la atmósfera inerte; o modificados químicamente de otra forma, oxidados, deshidratados, sulfurados o sopladados.	5	197	5	
1519	Ácidos grasos monocarboxílicos industriales, aceites ácidos de refinado y alcoholes grasos industriales.	2433	180	2433	
1701	Azúcar de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura en estado sólido.	39	117	39	
1702	Los demás azúcares, incluida la lactosa, la maltosa, la glucosa y la fructosa, químicamente puras en estado sólido, jarabe de azúcar sin aromatizar ni colorear, sucedáneos de la miel incluso mezclados con miel natural; azúcar y melaza acaramelizados	3249	100	3249	
1703	Melazas de la extracción o del refinado del azúcar	50	130	50	
2009	Jugo de naranja	462	137	462	
2301	Harina, polvo y "pellets" de carne, de despojos de pescado o de crustáceos, de moluscos o de otros invertebrados acuáticos impropios para alimentación humana.	31978	104	31978	
2302	Salvados y moyuelos de maíz y trigo	100	131	100	
2304	Tortas y demás residuos sólidos de la extracción de aceite de Soja.	3653	97	3653	
2306	Tortas y demás residuos sólidos de la extracción de grasas o aceites.	59	130	59	
2308	Materias vegetales, desperdicios, residuos y subproductos vegetales incluso en pellets, del tipo de los utilizados para la alimentación de los animales.	179	151	179	
2309	Preparaciones del tipo de las utilizadas para la alimentación de los animales.	59	97	59	



(Continuación)

**CUADRO 3**  
**COLOMBIA (AGST/COL)**  
**LISTA RELATIVA AL ACCESO ACTUAL**  
**(Cantidades en Toneladas)**

NÚMERO DE LA PARTIDA ARANCELARIA	DESIGNACIÓN DE LOS PRODUCTOS	VOLUMEN INICIAL DEL CONTINGENTE ARANCELARIO	TIPO ARANCELARIO APLICADO DENTRO DEL CONTINGENTE	VOLUMEN FINAL DEL CONTINGENTE ARANCELARIO	OTROS TÉRMINOS Y CONDICIONES
1	2	3	4	5	6
3505	Dextrina y demás almidones y féculas modificados colas a base de almidón, de fécula, de dextrina o de otros almidones o féculas modificados.	402	143	402	
5201	Algodón sin cardar ni peinar	222	99	222	

Las cifras corresponden al promedio 1986-1988

(a) Partidas 020.07.10 a 02.07.23

(b) Partidas 02.07.31 a 02.07.50

(c) Estimado.

En el Cuadro 4 se relacionan los productos que son objeto de acceso mínimo, es decir, aquellos en los que las importaciones no sean el 3% del

consumo al inicio del período o del 5% al finalizar el mismo diez años más tarde.

**CUADRO 4**  
**COLOMBIA (AGST/COL)**  
**LISTA RELATIVA AL ACCESO MÍNIMO**

DESIGNACIÓN DE LOS PRODUCTOS	Nos. PARTIDAS ARANCELARIAS ABARCADAS DE LOS PRODUCTOS	VOLUMEN INICIAL DEL CONTINGENTE ARANCELARIO (CUADRO JUSTIFICANTE 3)	TIPO ARANCELARIO APLICADO DENTRO DEL CONTINGENTE	VOLUMEN FINAL DEL CONTINGENTE ARANCELARIO (CUADRO JUSTIFICANTE 3)	OBSERVACIONES
1	2	3	4	5	6
Carne de bovino	0201	17187	80	28969	
Carne de porcino	0203	2755	80	4705	
Aves sin trocear	0207	5712	80	9940	
Frijol seco	071330	1378	80	3318	
Maíz	1005	0	80	16614	
Arroz	1006	39598	80	75118	
Sorgo para grano	1007	0	80	3465	
Las demás semillas y frutos oleaginosos palma, algodón, sésamo (ajonjolí), etc.	1207	35558	80	59593	
Azúcar	1701	33821	80	57325	
Algodón	5201	1510	80	2664	

Del cuadro anterior se destacan los compromisos de importación de arroz y oleaginosas de 39.598 toneladas y 35.558 toneladas al inicio de la reforma, y de 75.118 y 59.593 al finalizar en el año 2004, con arancel del 80%.

En todos los casos el arancel es muy superior al aplicado, lo cual favorece ampliamente al agro colombiano.

## COMENTARIOS FINALES

La orientación y manejo de la negociación de la Ronda Uruguay en materia agropecuaria, contó en todo momento con la activa participación del ministerio del ramo y de sus entidades adscritas, del Ministerio de Comercio Exterior y del INCO-MEX, además de la Misión en Ginebra. Colombia se reservó adecuadamente un campo de manio-

bra suficiente para el manejo de su política de comercio exterior agrícola, al igual que para futuras negociaciones multilaterales e inclusive bilaterales.

Cierto es que los grados de libertad en el diseño de nuevas políticas de protección dirigidas al agro se disminuyen con el Acuerdo sobre Agricultura, pero al mismo tiempo se abren nuevas perspectivas e instrumentos que el país no ha utilizado en los últimos tiempos por razones no de conveniencia sino de orden ideológico, por cierto superados con el tiempo por la presente administración.

Así, será necesario a la hora de diseñar nuevos mecanismos de protección, tener en cuenta lo acordado y mantenerse dentro de los niveles consolidados. El país siempre ha sido respetuoso de sus compromisos; ahora más que nunca a cumplir toca.

## LA RONDA URUGUAY, EL COMIENZO DE UNA NEGOCIACIÓN

**Sara del Pilar Pareja**

**E**n esta charla pretendo complementar la intervención del doctor Andrés Espinosa F., así como poner sobre el tapete algunas de las inquietudes tanto de quienes, desde el gobierno, como desde el sector académico, los gremios y los productores, trabajamos en el diseño y ejecución de estas políticas, acerca de cuáles son las implicaciones reales y prácticas de la negociación de Colombia en la Ronda Uruguay, y el margen de acción que tendremos dentro de la Organización Mundial de Comercio, OMC.

En primer lugar, tenemos unos compromisos multilaterales, conocidos como las "listas de Colombia". En este caso, cabe destacar que nuestra consolidación en materia de acceso se basó en los criterios de dejarle al gobierno el mayor margen de acción posible para la política futura, así como en obtener una mayor capacidad de negociación multilateral en las próximas rondas agrícolas, en vista de que el supuesto básico indica que en la Ronda Uruguay se dio inicio a la negociación agrícola y no constituyó el final de la misma.

Desde este punto de vista negociamos todos los productos agrícolas menos sensibles y, básicamente,

toda la oferta exportable, con base en el criterio de techos arancelarios. Así, se fijó un techo de 100%, el cual posteriormente se redujo a 70%. A los bienes agrícolas que están incluidos en los sistemas de franjas de precios oficiales y de precios de referencia, se les aplicó el mecanismo de la arancelización, consistente en comparar los precios internos con los internacionales, tomando en cuenta también los fletes de llegada al país. Esto nos dio unos aranceles bastante altos, que reflejan tanto la protección arancelaria que existía en el país en el período base (1986-1988), durante el cual nuestra agricultura gozaba de una elevada protección), como también las restricciones y los altos costos de transporte que tienen las importaciones colombianas. Así las cosas, los niveles obtenidos van del 83% para el aceite de soya, al 332% para el aceite de palma.

Igualmente, se negoció un compromiso de acceso mínimo, en virtud del cual todos aquellos productos sensibles (los que quedaron con aranceles muy altos), veían reducir al 80% el arancel consolidado, que es aquel nivel máximo en el cual podrán estar los bienes en Colombia a partir de 1994. Un 80% es un nivel mínimo intermedio entre el nivel de partida de los productos corrientes y el de consolidación, que es del 70%. En

<sup>1</sup> Subdirectora de Comercio Exterior del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

esta lista figuran las carnes, algunos cereales (como el sorgo) y el azúcar, productos caracterizados por haber presentado entre 1986 y 1988 unas importaciones inferiores al 5% del consumo interno del país.

Entonces, nos comprometimos a reducir el nivel de consolidación, con el fin de facilitar el ingreso de mayores importaciones. En caso de que en estos productos tengamos un arancel del 80% o inferior a este, y que no hayan ingresado las cantidades, que también son reducidas, Colombia no estaría incurriendo en ninguna violación a esos compromisos, por cuanto los aranceles serían más bajos. Así mismo, nos comprometimos con un nivel de acceso actual, que es el promedio de las importaciones observadas en el 86-88 para todos los productos en los cuales Colombia arancelizó, es decir, para los productos sensibles.

Estos constituyen los compromisos multilaterales de acceso de Colombia, los cuales también nos dan un margen de negociación bilateral con países con quienes no tenemos tratados ni acuerdos internacionales. Efectivamente, tenemos un límite objetivo, que está dado, en primer lugar, por el nivel de consolidación de los países del Grupo Andino.

En vista de que Colombia hace parte de una unión aduanera, que dicho Grupo es un espacio comercial unificado y que hay un arancel externo común, no es posible adoptar como arancel externo los niveles nuestros, sobre todo para los productos sensibles, los de franjas de precios, y los que cuentan con precios oficiales. Esto porque Venezuela, Perú y Bolivia hicieron sus consolidaciones a niveles mucho más bajos que nosotros. El año pasado se hizo un gran esfuerzo para que, sobre todo, Venezuela se acercara a nuestra consolidación, pero fue imposible lograrlo.

Vale la pena tener en cuenta que el arancel, como instrumento de política comercial, ha perdido importancia efectiva cuando se usa a manera de control en frontera. A partir de la Ronda Uruguay, otros son los mecanismos de protección que se estilan y que van a estar más al alcance los países, en la medida en que tengan disponibilidad de recursos y de instrumentos de control. En otras palabras, la protección se tras-

lada del campo arancelario al de las restricciones no arancelarias, como las normas de origen, que se incluyen, de manera específica, por primera vez en el Acuerdo Agrícola. Igualmente, las normas sanitarias, que siempre han sido una barrera, cobran vigencia, en virtud del acuerdo respectivo.

Así mismo, las normas técnicas, las normas de etiquetado, de marcado, son un reglamento que se presenta a los países como mecanismos ya usados en el comercio internacional, básicamente para garantizarle al consumidor la calidad de los bienes que está adquiriendo. En esta medida, algunas naciones encuentran la posibilidad de establecer normas estrictas en cada uno de los acuerdos específicos previstos en el Acta Final: normas técnicas, etiquetado de origen, etc.

Frente a esto, los países en desarrollo no pueden menos que adaptarse rápidamente a dichas disposiciones, lo cual les causará nuevos costos y, posiblemente, al menos de manera temporal, una reducción de las exportaciones, mientras pueden darles cumplimiento. Pero esto no es todo: las mencionadas medidas pueden llegar a reemplazar virtualmente a otras formas de protección.

En la medida en que las naciones de menor desarrollo no tengan la experiencia ni la infraestructura necesarias para cumplir inmediatamente con las nuevas exigencias, van a estar en desventaja relativa, puesto que el acceso a ellas es más amplio que aquel que brindan los países industrializados.

Así las cosas, uno diría que en estos momentos uno de los retos que nos plantea la Ronda Uruguay y la naciente OMC, es modificar las estructuras y los criterios que teníamos acerca de lo que es la protección comercial. Hoy en día, el arancel no es el instrumento fundamental de protección.

La interpretación de estos nuevos elementos tiene -como todo lo que se relaciona con los acuerdos multilaterales de comercio- una connotación teórica, que es fuertemente determinada por la gestión política de las partes contratantes. En otras palabras, las circunstancias, especialmente en los momentos de conflicto, van creando una especie de jurisprudencia. Des-

de este punto de vista hay que llamar también la atención en el sentido de que los textos no son para interpretarlos al pie de la letra, sino a la luz de la aplicación de las normas.

Como actores que somos del proceso que está en curso, en la medida en que tengamos definido el interés nacional y los objetivos de la producción, podremos encontrar los argumentos para lograr que la política agropecuaria, en materia de comercio exterior, responda a esos intereses. Si no tenemos claro eso, muy seguramente terminaremos aplicando literalmente los textos, lo cual nos puede llevar a desprotegernos y a perder capacidad de negociación.

La manera como se negoció la oferta agrícola colombiana nos proporciona un gran margen de acción para futuras negociaciones, sólo restringido por los compromisos que asumieron nuestros socios y, eventualmente, por las políticas comercial y agrícola que se vayan diseñando con el correr del tiempo. Así las cosas, no es dable esperar que los techos que asumió Colombia en la Ronda Uruguay sean puestos en práctica a partir del primero de enero de 1995, sino que deben ser vistos como unos límites dentro de los cuales debe fluctuar la protección total que se otorga a nuestros bienes agrícolas. En este sentido es muy bueno tener en cuenta el tratamiento que se les va a dar a las franjas de precios, a los precios oficiales e incluso a los convenios de absorción de cosechas recientemente suscritos.

En cuanto a las franjas de precios, hay que partir del hecho de que los países en desarrollo negociamos techos arancelarios y que consolidamos unos niveles máximos de arancel a los cuales pueden gravarse las materias primas agrícolas que ingresen a nuestro territorio. Según el criterio del gobierno, podremos mantener el sistema de franjas de precios, siempre y cuando los niveles a los cuales llegue el arancel *ad-valorem* más el arancel variable no supere lo niveles consolidados en el GATT. Esto porque no son Colombia ni el Grupo Andino los únicos lugares donde existen las franjas. La Comunidad Económica Europea legitimó en 1992 un sistema de aranceles variables que no está referido a las fluctuaciones de los precios internacionales, sino

de los precios internos, lo cual viene a traducirse en una protección superior a la existente en Colombia.

Así mismo, los precios oficiales y los precios de referencia, están legitimados para los países en desarrollo. Hay unos plazos establecidos que van desde 1995 a 1998, período en el cual deben ser eliminados, mientras que los convenios de absorción y los vistos buenos a las importaciones, están dados por el mecanismo de licencia automática previsto también en el Acta Final. Este mecanismo dice que los importadores pueden exigir requisitos a los exportadores, siempre y cuando no sean discriminatorios, entendiéndose por no discriminatorio todo requisito perfectamente reglamentado.

Además, hay que hacer notar que el régimen de libertad de importación no se eliminó para los productos beneficiados con convenios de absorción.

Por último, quisiera anotar que en el marco de los acuerdos internacionales, los países con los que hemos negociado -México y Chile, básicamente- han ideado, como nosotros, su estrategia desde el punto de vista de los acuerdos de nueva generación, es decir, aquellos acuerdos que, tomando en cuenta la negociación que se estaba dando en la Ronda Uruguay, integran todos los aspectos de la política comercial como un todo, los reglamenta y se establecen compromisos de *statu quo*, en el sentido de que las condiciones que se pactaron no pueden ser desmejoradas. Así mismo, son acuerdos que incluyen todo el universo arancelario, lo cual no implica que el sector agrícola, como lo vimos en los casos del G-3 y de Chile, sea tratado con especial consideración o incluido en listas especiales por su sensibilidad.

Finalmente, debemos ser concientes de que lo que se viene ahora es un orden internacional alrededor de bloques económicos en los cuales priman estos nuevos criterios comerciales y de protección. Frente a esto, la fortaleza reside en ser grandes, en la capacidad de negociación y en la capacidad del mercado que se está ofreciendo.

**LA REVISTA  
AGROECONÓMICA  
DE MAYOR INTERES  
Y ACTUALIDAD  
EN COLOMBIA**

SUSCRIPCIÓN ANUAL \$ 24.000.00  
ANUAL US\$160.00  
VALOR EJEMPLAR \$7.000.00



---

**DESARROLLO RURAL**

---

**POLÍTICA AGROPECUARIA**

---

**COSTOS Y PRECIOS AGRÍCOLAS**

---

**COMERCIALIZACIÓN Y MERCADOS EXTERNOS**

---

**INVESTIGACIÓN Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA**

---

**INFORMACIÓN SOBRE PRODUCTOS**

---



**PUBLICADA POR LA  
SOCIEDAD DE AGRICULTORES DE COLOMBIA  
SAC**

**EN LOS MESES DE MARZO, JUNIO, SEPTIEMBRE Y DICIEMBRE**

# COMPROMISOS DE COLOMBIA EN AYUDA INTERNA Y SUBSIDIOS A LA EXPORTACIÓN

*"Por conducto de la OMC la Ronda Uruguay cambiará la configuración de la economía mundial".*

*Peter Sutherland, Director del GATT*

**ANDRÉS ESPINOSA FENWARTH<sup>1</sup>**

La Ronda Uruguay culminó con la negociación más ambiciosa de la historia del multilateralismo representado por el GATT. Luego de doce años de preparación, se crea la Organización Mundial de Comercio, OMC, la cual, desde el primer día, incluye un acuerdo agrícola sin precedentes, con disciplinas específicas en materias de acceso, ayuda interna y subsidios a las exportaciones. En estas notas se consignan con algún detalle los principales parámetros de la negociación y los compromisos generales y específicos en ayuda interna y subsidios, al igual que algunos de los desarrollos más importantes desde el lanzamiento de la Ronda, en septiembre de 1986 en Punta del Este, hasta su terminación en Marrakech (abril de 1994). Con ello se pretende no solo difundir los principales mecanismos de negociación, sino muy especialmente servir de base para el análisis del margen de maniobra que le queda al país, una vez que se apruebe la ley que incorpora la OMC a nuestra normativa

interna y, de paso, se ratifique el tratado internacional que la crea en el contexto internacional.

## **I. DECLARACIÓN DE PUNTA DEL ESTE: PRINCIPIOS DE LA NEGOCIACIÓN EN MATERIAS DE AYUDA INTERNA Y SUBSIDIOS A LA EXPORTACIÓN**

La Ronda Uruguay pasará a la historia de las negociaciones multilaterales como la primera en incorporar en sus parámetros las políticas internas. En documento aparte examinamos los compromisos en lo tocante a las medidas en frontera; ahora, pasaremos revista a los lineamientos esbozados en Punta del Este, con motivo del lanzamiento de las negociaciones en dos áreas claves del comercio mundial visto de forma global: los subsidios internos y externos dirigidos al agro.

Los trabajos de preparación de la Ronda confirmaron la importancia de incluir no sólo la agricultura, sino muy particularmente las políticas de apoyo al sector agropecuario, como me-

<sup>1</sup> Exconsejero de la Misión Permanente de Colombia en Ginebra., presidente de la firma comisionista de bolsa EUROVALORES.

canismo indisoluble de la liberalización de su comercio. Así ocurrió, habida cuenta de que la declaración ministerial que le dio vida a la Ronda incluyó entre los principios generales de negociación, "una mayor disciplina en la utilización de todas las subvenciones directas e indirectas con inclusión de la reducción gradual de sus efectos negativos y el tratamiento de sus causas".

Estos principios generales apuntaban de manera clara a una definición concreta y a una implementación práctica respecto de cuál sería el papel de los subsidios internos y externos en el nuevo orden que resultaría de la terminación de la Ronda? Es más, las negociaciones se centaban en torno a las medidas de apoyo no distorsionantes del comercio ni de la producción, y por ese sólo hecho se relacionaban con el papel del Estado mismo y su concepción de la agricultura. La coyuntura internacional previa al lanzamiento fue favorable, y quizás determinante para que la entonces Comunidad Europea aceptara los parámetros de negociación agropecuaria que, sin duda, tenían en la mira la Política Agrícola Común considerada como la más distorsionante del planeta.

## II. DECISIÓN DE MITAD DE TÉRMINO

La reunión de Montreal y el trabajo posterior que llevaría a la Ronda a definir en el campo ministerial un verdadero programa de negociaciones (abril de 1989), permitió concretar en alguna medida los mecanismos para lograr el objetivo de largo plazo -establecer un sistema de comercio agrícola orientado al mercado-, en particular mediante la inclusión de las siguientes políticas en el radio de acción de las negociaciones:

- 1) En ayuda interna, los mecanismos de precio y de sostenimiento de precios.
- 2) En subsidios, la asistencia presupuestal directa a los productos y otras formas de asistencia a las exportaciones.

El trato especial y diferenciado para los países en desarrollo estaba también contemplado, mediante su reconocimiento como un elemento integral de las negociaciones. En particular, se incluyó un trato de favor para las medidas guber-

namentales, directas o indirectas, que promovieran el desarrollo rural como parte integrante de las políticas generales de desarrollo económico de los países en desarrollo.

## III. PRINCIPALES PROPUESTAS DE NEGOCIACIÓN

### A. AYUDA INTERNA

En materia de ayuda interna, se presentaron dos fuerzas de negociación que a lo largo de los siete años que duró la Ronda dominaron el panorama negociador: el eje Estados Unidos, Cairns, y la Comunidad Europea. El primero optó por la opción extrema que incluía la eliminación de las políticas más distorsionantes, por intermedio del enfoque de "semáforo" (luz roja para prohibido o sujeto a eliminación; amarilla, para aquellas que estuvieran sujetas a disciplinas, y verde, para las permitidas) (Cuadro 1).

### B. SUBSIDIOS A LA EXPORTACIÓN

En lo que atañe a los subsidios a la exportación, el tema central era cómo reducirlos o eliminarlos. Al igual que en las negociaciones en ayuda interna, los principales actores fueron Estados Unidos, Cairns y la Comunidad Europea. Quizás la principal diferencia entre la Comunidad Europea y Estados Unidos radicaba en que la primera no deseaba reducir sus subsidios, los cuales en 1992 ascendieron a US\$85.000 millones, mientras que los Estados Unidos, cuyos subsidios totalizaron US\$34.000 millones en igual período, buscaba lo contrario (Cuadro 2).

En efecto, la propuesta de negociación de Estados Unidos giraba en torno a la opción cero en subsidios agrícolas, para implementarse en cinco años. El mecanismo propuesto era una lista similar a la lista ilustrativa del Código de Subsidios del GATT, de la cual se exceptuaría la ayuda alimentaria. El Grupo Cairns proponía un plazo mayor para la eliminación, diez años. En ambos casos, los compromisos serían asumidos tanto en cantidades como en presupuesto.



**CUADRO 1**  
**PRINCIPALES PROPUESTAS EN AYUDA INTERNA**

LUZ		MEDIDAS
EEUU-Cairns	ROJA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Precios administrados.</li> <li>- Apoyo a los ingresos.</li> <li>- Subsidio los insumos o inversiones.</li> <li>- Subsidios al mercadeo o al transporte.</li> </ul>
	VERDE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo a los ingresos desconectados de la producción.</li> <li>- Programas ambientales.</li> <li>- Asistencia para desastres.</li> <li>- Ayuda alimentaria.</li> <li>- Investigación.</li> <li>- Recursos para el retiro de la producción.</li> <li>- Reservas que no apoyen precio o ingreso.</li> </ul>
	AMARILLA	
CE	MGA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las demás.</li> <li>- Subsidio al productor equivalente excluyendo los pagos directos como compensación por el retiro de factores de producción.</li> <li>- Se tomarían en cuenta las medidas de control a la producción.</li> </ul>

**CUADRO 2**  
**PRINCIPALES POSICIONES DE NEGOCIACIÓN**  
**SUBSIDIOS A LA EXPORTACIÓN**

PROPUESTA	
EEUU.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opción cero a 5 años.</li> <li>- Compromisos a nivel de producto y de presupuesto.</li> </ul>
CE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Compromisos expresados en diferencial de precios externos e internos</li> </ul>
CAIRNS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opción cero a 10 años.</li> </ul>
COLOMBIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trato especial y diferenciado.</li> </ul>

La CE, por su parte, proponía una metodología que tomaba en cuenta el diferencial de precios externos y los precios de exportación, oponiéndose a los compromisos de reducción presupuestal.

El Grupo Cairns proponía, además, un trato especial y diferenciado para los países en desa-

rollo, que era impulsado desde adentro por Colombia. Igualmente, proponía excepciones especiales para las políticas de diversificación de cultivos ilícitos, tomando la propuesta colombiana para tal efecto.

Al igual que en ayuda interna, la negociación final en subsidios se realizaría directamente en-

tre Estados Unidos y la Comunidad Europea, y se sellaría mediante la suscripción del Acuerdo de Blair House. Más adelante profundizaremos sobre estos resultados, habida cuenta de que estos se trasladaron textualmente al Acta Final.

#### **IV. EL ACUERDO DE BLAIR HOUSE**

Luego del fracaso de la Reunión de Bruselas, en diciembre de 1990, el Director General del GATT de entonces, Arthur Dunkel, lideró un interesante proceso de negociación que culminó con el denominado Texto Dunkel. Este fue presentado el 20 de diciembre de 1991 y sería rechazado de inmediato por la Comunidad Europea, en particular por el contenido del Acuerdo sobre la Agricultura que, en sus partes neurálgicas, había sido objeto de arbitramento directo por parte del señor Dunkel. El texto se había constituido en el principal avance de la Ronda y de manera paradójica, al menos en lo que se refería a la agricultura, en su principal obstáculo. En él, se presentaban por vez primera los cuatro campos de negociación tantas veces mencionados, que incluían de forma independiente compromisos vinculantes en ayuda interna y subsidios, además de acceso y medidas sanitarias y fitosanitarias.

En el Texto Dunkel se incluían compromisos numéricos específicos; en ayuda interna se presentó una adecuación de la aplicación del semáforo, en "Caja Verde" para lo permitido y en "Caja Ambar" para las políticas sujetas a disciplinas que, por cierto, incluía las medidas resultantes de la reforma a la Política Agrícola Común (PAC) realizada en abril del mismo año. No puede entonces sorprender el rechazo comunitario que, de un solo plumazo, había reemplazado las políticas de sostenimiento de precios por las ayudas directas, especialmente en carnes y cereales. Este aspecto llevó a una esquina el proceso de negociación, que por momentos se salió de Ginebra y se trasladó a Washington y Bruselas, el cual culminaría con la suscripción del Acuerdo de Blair House en la capital norteamericana el 23 de noviembre de 1993, momentos antes del cambio de gobierno, de Bush a Clinton. El Acuerdo de Blair House modifica el Texto Dunkel en ayuda interna y subsidios a la exportación; en

cuanto a lo primero, la principal modificación favoreció a la Comunidad Europea, pues se incluyeron compromisos globales y no por sectores; en subsidios, se bajó del 24% al 21% la reducción en volumen en las exportaciones subsidiadas. La Comunidad Europea logró el reconocimiento de que las medidas de apoyo directo desconectadas de la producción quedarán incluidas en la "Caja Verde".

Pese a que las naciones comunitarias habían suscrito el Acuerdo, pasarían meses de angustia hasta cuando se celebrase el Consejo de Ministros de los países signatarios del GATT, el cual en repetidas ocasiones había sido bloqueado por la amenaza de Francia, de ejercer un viejo derecho de veto sobre cuestiones de interés nacional (originado en la política de la "silla vacía" ejercida por De Gaulle sobre asuntos fundamentales). Así la comunidad GATT tendría que esperar hasta el 15 de diciembre de 1993 para que los dos elefantes de las negociaciones llegaran a un acuerdo que luego, por consenso, se traduciría en una modificación del proyecto de Acta Final.

#### **V. COMPROMISOS GENERALES Y ESPECÍFICOS DE COLOMBIA EN MATERIA DE AYUDA INTERNA**

Uno de los componentes más importantes de la negociación agrícola fue el desarrollo y concreción de elementos interdependientes de negociación por áreas; durante el transcurso de la misma, acceso a los mercados y subsidios se turnaron en importancia, dependiendo del interés político del momento. Al final de cuentas, el resultado sería relativamente equilibrado, pues se incorporarían disciplinas específicas para cada una de las cuatro áreas de negociación.

Ahora, si bien es cierto que existe una distancia importante entre las propuestas de negociación y los resultados finales, cuando examinemos los compromisos podremos dilucidar el verdadero alcance del Acuerdo sobre la Agricultura y, en el caso colombiano, definir el margen de maniobra de nuestra política agraria.

## VI. COMPROMISOS GENERALES DE AYUDA INTERNA

### 1. "CAJA VERDE".

Se entiende por ayuda interna el conjunto de políticas de apoyo a un producto agropecuario o a los productores del sector; los compromisos generales de ayuda interna se dividen en dos: los comprendidos en la denominada "Caja Verde" (no sujetos a reducción) y los de la "Caja Ambar" (que sí lo están). Las medidas que no tengan efecto distorsionante del comercio ni efecto sobre la producción, o que si lo tienen sea mínimo, son consideradas como de "Caja Verde", no sujetas, por tanto, a los compromisos generales de reducción. Se requiere además que la subvención específicamente cumpla con los siguientes requisitos:

- "...no tenga el efecto de prestar ayuda en materia de precios a los productores".
- "...se preste "por medio de un programa gubernamental, financiado por fondos públicos, que no implique transferencia de los consumidores".

Los anteriores criterios descalifican, por supuesto, a los mecanismos de soporte de precios que, en el caso comentado, antes de la reforma de la PAC, constituían el 70% del total de la ayuda. De igual manera, limita en principio la práctica de trasladar el costo de los subsidios a los consumidores ejercida de manera especial por la Comunidad Europea, y obliga, además, a utilizar el presupuesto como forma primaria de financiación, el cual por definición tiene autolimitantes financieros y políticos que gradualmente irán creando una limitación a la voraz competencia entre los grandes de participar en el comercio agrícola, apoyada en el poder de sus tesorías.

El Acuerdo contiene un listado detallado de medidas que si cumplen los requisitos anteriores estarían al margen de los compromisos de reducción. Entre ellas se destacan los siguientes servicios generales:

- Investigación.
- Lucha contra plagas y enfermedades.

- Servicios de formación.
- Divulgación y asesoría.
- Inspección sanitaria.
- Comercialización y promoción.
- Infraestructura (agua, embalses, electricidad, transporte, etc.).

La "Caja Verde" incluye también los pagos directos de ingresos, desligados esencialmente de los factores de producción, de los precios y de la producción misma, exentos por tanto de la reducción acordada del 20% durante el período de reforma que, desde abril de 1993, constituyen la esencia de la PAC. En particular, los pagos directos que promuevan el retiro de la producción estarán exentos si se basan en superficies y rendimientos fijos, y si se realizan con respecto del 85% de la producción y en el caso del ganado se efectúan con relación a un número fijo de cabezas (como lo estableció la reforma de la PAC). Así mismo, los seguros de cosechas en eventos de socorro por desastres naturales, los programas ambientales, de asistencia regional y para la inversión, siempre y cuando se pueda demostrar que existen desventajas estructurales, o para la reprivatización de tierras agrícolas.

Las excepciones anteriores son amplias y favorecen sin duda a los países desarrollados como los estados miembros de la Unión Europea (UE) y a Estados Unidos, principalmente, en razón a que, bajo ciertos parámetros, se permiten inclusive los pagos directos a los productores, que así estén desvinculados de precios, producción y factores de producción, pueden tener un efecto distorsionador del mercado. Ello es especialmente cierto si los receptores de estos recursos los dedican a incrementar la eficiencia o la productividad o inclusive la producción misma.

En efecto, no cabe duda de que en general la UE es la gran ganadora en esta área, pues consiguió que las nuevas ayudas derivadas de la reforma de la PAC se ubiquen entre las medidas exentas de compromisos de reducción, tales como la ayuda por cabeza en ganado y por hectárea en los cultivos herbáceos. Por el lado de

Estados Unidos, el período base 1986-1988 y los bajos niveles de reducción sumados a los niveles "de mínimos" que mencionaremos más adelante, le permitirán quedarse quieto en lo referente al principal programa de subsidio interno, los pagos de deficiencia, que de forma indirecta afectan los niveles de producción y por tanto también los precios.

## 2. "CAJA AMBAR"

La "Caja Ambar" contiene las políticas sujetas a compromisos de reducción del 20% en seis años y abarca toda la ayuda concedida por productos específicos o de forma global para aquellos programas no exentos de las reducciones programadas. Se expresa, como lo propusiera la Comunidad Europea, mediante un mecanismo que permite medir la ayuda denominada Medida Global de Ayuda, MGA. La MGA se calcula en el punto más cercano a la primera venta e incluye:

- Precios de sustentación, calculando la ayuda como el diferencial entre el precio exterior de referencia fijo (FOB, base 1986 a 1988 para país exportador y CIF para importador) y el precio administrado.
- Pagos directos no exentos.
- Otras políticas como las ayuda a los insumos o la comercialización.

El Acuerdo establece un nivel "de mínimos" que le permite a los miembros de la OMC dejar por fuera de los compromisos de reducción la ayuda que comprenda el 5% del valor total de la producción del producto de que se trate. La esencia de los compromisos se contrae a los precios de sustentación, habida cuenta de que los pagos directos de ingreso a los productores están en la categoría verde. Este aspecto es de relativa importancia para los países en desarrollo que, con la excepción de México, no tienen este tipo de programas de ayuda al campo. Según el GATT, el valor de las listas de compromisos asciende a US\$150.000 millones correspondientes a aquellas políticas de los países desarrollados que distorsionan la producción, el comercio y los precios de los productos agrícolas. Los países en desarrollo por su parte reportaron medidas

por un valor de US\$19.000 millones, y las economías en transición (de Europa del Este), por US\$4.000, para un gran total de US\$173.000 millones que serán objeto de compromisos de reducción. Es de esperar entonces algún impacto favorable al finalizar el período de transición acordado en Marrakech.

## 3. TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO EN FAVOR DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

El trato especial y diferenciado en favor de los países en desarrollo se manifiesta de dos formas: políticas exentas y menores compromisos de reducción, tal como lo propusiera Colombia por intermedio del Grupo Cairns. En efecto, el Acuerdo reconoce que "las medidas oficiales de asistencia, directa o indirecta, destinadas a fomentar el desarrollo agrícola y rural son "parte integrante de los programas de desarrollo de los países en desarrollo". Y, por tanto, sujetos del trato especial de favor. En particular, el Acuerdo establece que las siguientes políticas agropecuarias de los países en desarrollo estarán exentas de los compromisos de reducción:

- 1) Los subsidios a la inversión de disponibilidad general.
- 2) Las subvenciones a los insumos agrícolas de disponibilidad general para los productores de bajos ingresos.
- 3) Los subsidios a los productores, destinados a estimular la diversificación de cultivos ilícitos.

El Acuerdo concede, además, tres ventajas adicionales en lo referente a los compromisos numéricos, denominados niveles de compromisos anuales y finales consolidados:

- Un plazo de 10 años.
- Compromisos de reducción del 13.3%.
- Un nivel "de mínimos" del 10%.

Colombia y Brasil esbozaron los principios del trato especial y diferenciado en sus comienzos; luego, Colombia (por intermedio del suscriptor) perfeccionaría una propuesta en 1993 que sería apoyada por Tailandia y después por el Grupo Cairns, quien lo presentó al grupo de ne-

gociación cerrado de países desarrollados, al cual sólo asistía Argentina como país en desarrollo, el que le daría su aprobación. Al final, Colombia obtendría para sí y para los demás países en desarrollo, importantes excepciones en materia de subsidios internos que, sin duda, le otorgan flexibilidad en el manejo de su política agropecuaria.

## VII. COMPROMISOS ESPECÍFICOS DE COLOMBIA EN AYUDA INTERNA

Colombia hizo uso de las disposiciones generales y de trato especial y diferenciado, con el fin de mantener el mayor margen de maniobra posible, frente a los compromisos adquiridos. En particular, se incluyeron cerca de 40 medidas de carácter general como políticas exentas de compromisos en la denominada "Caja Verde", por un valor de US\$227 millones. Entre ellas se incluyen programas de infraestructura y de asistencia regional y social, apoyo a la inversión, programas ambientales, etc.

En lo atinente a las políticas sujetas a reducción contenidas en la "Caja Ambar", se incluyeron básicamente los precios de sustentación para arroz, maíz, sorgo, trigo, soya, frijol, ajonjolí y cebada, por un valor promedio total para el período base (1986-1988) de US\$281.723.160. Se incluyeron, así mismo, los créditos internos de FINAGRO por un valor promedio entre 1986-1988 de US\$83.755.000 que, sumados a otros desembolsos de apoyo en el mismo período, representados por los precios mínimos de garantía para el arroz, frijol, maíz, soya, sorgo y trigo por valor de US\$32.291.000, arrojarían un total de ayuda por productos específicos de US\$116.046.000. El gran total de ayuda o MGA para 1995 asciende entonces a US\$397.769.000, cifra a partir de la cual se incorporan los compromisos de reducción del 13.3% a diez años, por lo cual en el año 2004 el valor de la ayuda interna prevista sería de US\$345 millones aproximadamente.

Lo anterior presupone un amplio margen de maniobra para el mantenimiento y desarrollo de incentivos generales previstos en el plan de go-

bierno de la presente administración, así como de ayudas selectivas, tales como las previstas en la Ley 101 de 1993: los subsidios a la inversión rural.

## VIII. COMPROMISOS GENERALES Y ESPECÍFICOS DE COLOMBIA EN MATERIA DE SUBSIDIOS A LA EXPORTACIÓN

El tema subsidios fue uno de los más calientes durante el transcurso de las negociaciones de la Ronda Uruguay, el cual se trató de manera simultánea en dos frentes: el de subsidios propiamente -que giró en torno al Código de la Ronda Tokio- y el de agricultura. Sólo hasta el final de la Ronda se definió un trato diferente y diríamos especial para los subsidios agrícolas, frente a los industriales. En la práctica no había otra solución, pues el Comité de Subsidios encargado de velar por el buen funcionamiento del Código y del proceso de solución de diferencias, se encuentra pleno de disputas no resueltas todas ellas sobre subsidios a la agricultura, la gran mayoría en contra de la UE.

### A. COMPROMISOS GENERALES DE COLOMBIA EN MATERIA DE SUBSIDIOS A LA EXPORTACIÓN

El capítulo de subsidios establece compromisos a todos los miembros de la OMC de no conceder subsidios a la exportación, salvo en las condiciones especiales establecidas en el Acuerdo. Es entonces la primera vez que esto ocurre en el ámbito del GATT, pues la verdad es que el Artículo XVI y el Código correspondiente son vagos o incompletos en el trato del tema agrícola.

El Acuerdo estipula que los miembros deberán reducir los desembolsos presupuestales destinados a los subsidios a las exportaciones en 36%, calculados para el período base (1986-1990) y las cantidades beneficiarias de estos subsidios en un 21% a lo largo del período de reforma de seis años. En el caso de que las exportaciones subsidiadas hayan aumentado desde el período de base, 1986-1990, se puede utilizar el período 1991-1992 como punto de partida de la aplicación de los compromisos de

reducción, sobre la base de que al final del período de reforma se llegue el mismo resultado en el caso de haber utilizado la base 1986-1990.

### 1. LISTADO DE SUBSIDIOS SUJETOS A LOS COMPROMISOS DE REDUCCIÓN.

El Acuerdo incluye un listado preciso de los subsidios a las exportaciones agropecuarias sujetos a los compromisos de reducción, así:

- Subsidios directos a la exportación con inclusión de los pagos en especie.
- Ventas o colocación de existencias hechas por los gobiernos a precios inferiores a los del mercado.
- Pagos a las exportaciones financiadas por medidas de gobierno.
- Subsidios para reducir los costos de comercialización, incluídos transporte y fletes internos.
- Subsidios supeditados a la incorporación de productos de exportación.

### 2. TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO A FAVOR DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Al igual que en ayuda interna, el Acuerdo incluye un trato especial para los países en desarrollo que abarca dos áreas: las políticas exentas y menores compromisos. En cuanto a las primeras, se eximen de los compromisos de reducción, el otorgamiento de subsidios a la comercialización para la exportación, así como el transporte y los fletes internos. En cuanto a los segundos, los países en desarrollo tienen el plazo extendido de diez años para cumplir con las reducciones incluidas en las listas correspondientes, además de menores reducciones representadas por porcentajes del 24% a nivel presupuestal y del 14% por volumen, acorde con la propuesta presentada por el suscrito, a nombre de Colombia, en el seno del Grupo Cairns, que luego sería incorporada al Acuerdo sobre la Agricultura.

### 3. DEBIDA MODERACIÓN O CLÁUSULA DE PAZ.

La Cláusula de paz, que abarca ayuda interna y subsidios a la exportación, se negoció entre

Estados Unidos y la entonces Comunidad Europea, cuyos resultados serían recogidos por el conocido Acuerdo de Blair House. En ella, se establece un poderoso mecanismo que impide iniciar acciones en el terreno de la solución de diferencias. En particular, desde el inicio de la reforma y por nueve años, no se podrán iniciar acciones contra:

- a) Medidas de ayuda interna en "Caja Verde". Así, no serán recurribles con derechos compensatorios, ni sujetas al proceso de solución de diferencias en el evento de una violación del Artículo XVI del GATT de 1994, como tampoco por anulación o menoscabo al tenor del Artículo II del mismo GATT.
- b) Medidas de ayuda interna de la "Caja Ambar". Así, no estarán sujetas a la imposición de derechos compensatorios, ni de solución de diferencias, si las ayudas no superan el nivel de 1992, ni de anulación o menoscabo de los derechos de los miembros.
- c) Subsidios a la exportación sujetos a reducción. Se autoriza la imposición de derechos compensatorios si se genera daño o amenaza de daño, pero estarán exentas del proceso de solución de diferencias previsto en el acuerdo sobre subsidios y derechos compensatorios.

Con la Cláusula de paz, se otorga a los países que subsidian (en su mayoría los desarrollados) un trato de favor al eximir las medidas de subsidio interno y para la exportación de la normativa GATT contenida en el Acuerdo sobre Subvenciones, que repetimos no se aplicaría durante el período de reforma de seis años y tres más hasta completar los nueve antes mencionados.

### B. COMPROMISOS ESPECÍFICOS DE COLOMBIA EN MATERIA DE SUBSIDIOS A LA EXPORTACIÓN

Colombia incluyó en su lista de compromisos relativa a los subsidios a la exportación tres programas: el CERT, el Plan Vallejo y el crédito de BANCOLDEX. Como correspondía, siguiendo el texto de los compromisos, se incluyeron niveles presupuestales para el período 1986-1990 del orden de US\$ 377.052.774 para

el año 1995 y de US\$286.560.108 para el año 2004, luego de aplicar la reducción del 24% en el período. En cuanto a las cantidades, el nivel de base asciende a 2.234.547 toneladas, para finalizar el año décimo o 2004 con 1.698.256 toneladas que podrán beneficiarse de las políticas de subsidios a la exportación.

## COMENTARIOS FINALES

La Ronda Uruguay penetra por vez primera las políticas nacionales en materia agrícola, que se pensaba desde 1947 era prerrogativa de los gobiernos, soberanos por naturaleza. Con la creación de la OMC se reconoce de manera implícita la incidencia de las políticas de subsidios al sector agrícola como distorsionantes del comercio. Las disciplinas aplicables a la ayuda interna y los subsidios a la exportación se llevan por vez primera al GATT y al sistema multilateral que representa el terreno de las políticas internas, que de suyo, se presuponían prerrogativa exclusiva internacional de los productos del sector, y que por este hecho deben estar sujetas a las disciplinas del orden multilateral que sustentan al GATT desde 1947.

Quizá se critiquen los resultados de la Ronda por tímidos o insuficientes; no obstante, no cabe duda de que el principal logro ha sido meter en cintura a las principales naciones desarrolladas que distorsionan el comercio agrícola, con un acuerdo de transición hacia una reforma más profunda, que se iniciaría con la revisión misma de los acuerdos y su cumplimiento a finales del presente siglo. Dado que la OMC transformó el GATT en un foro permanente de negociación, sería equivocado pensar que la negociación agrícola ha terminado. Muy por el contrario, será necesario prepararse para el futuro compuesto de negociaciones permanentes.

De otra parte, si bien es cierto que Colombia suscribió compromisos generales y específicos, también utilizó los mecanismos previstos en el trato especial y diferenciado a favor de los países en desarrollo que, sin duda, ofrecen excepciones de interés para el manejo presente de la agricultura y de la política agropecuaria del país. Colombia se reservó un margen de maniobra suficiente; claro que al igual que en acceso a los mercados, será necesario que el diseño e implementación de los subsidios internos y externos tenga en cuenta los compromisos generales y específicos adquiridos.

## DEBEMOS ENTRAR A LA "CAJA VERDE"

JOSÉ MACIAS<sup>1</sup>

**E**ste evento se realiza nueve meses después de suscrito el Acuerdo de Marrakech y de creada la Organización Mundial de Comercio, OMC, tiempo suficiente para asimilar los compromisos adquiridos por todos los países miembros del GATT, los cuales se hallan en proceso de ratificación por parte de los respectivos parlamentos.

Quisiera hacer un poco de historia sobre el proceso mismo de negociación adelantado por el Ministerio de Agricultura, con la estrecha colaboración de nuestros negociadores en Ginebra, entre ellos el doctor Andrés Espinosa F.

En materias de ayuda interna y subsidios a las exportaciones, básicamente, las metodologías ya estaban definidas dentro de lo que fue el proyecto de acta final presentada por el director general del GATT, en aquel momento, el señor Dunkel. Colombia, sometiénndose a ellas, procedió a presentar sus ofertas.

En términos generales, dichas metodologías recogían un poco la manera como se manejaba internamente la política en Colombia, y especialmente lo relacionado con el sustento de los precios a los productores, cuya política está estricta-

mente unida a la producción, es decir, se fijaban los precios de forma independiente a los volúmenes que se produjeran. Dicho de otra forma, eran unos precios por volumen producido. Esto, por supuesto, fue sujeto de compromiso de reducción en el Acuerdo final.

Igual sucedió con el subsidio a las exportaciones, en las cuales se tomaban los presupuestos que mantenían en aquella época el Certificado de Reembolso Tributario, Cert, y lo que se tenía previsto a través del Plan Vallejo o sistemas de importación para perfeccionamiento activo. Olvidaba decir que en la ayuda interna también se tomaron, además de la ejecución de las políticas mismas que regían, las sumatorias de los respectivos presupuestos de todas las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Agricultura. Valga decir, lo que se tenía en reforma agraria, en adecuación de tierras, en crédito para pequeños agricultores (especialmente el presupuesto de la Caja Agraria), de modo que se espera recoger a través de este tipo de metodología la suficiente cobertura para poder mantener un margen, no sólo de política interna, sino de futuras negociaciones.

Ahora sí, procedo a hacer algunos comentarios a la exposición del doctor Espinosa. En términos generales, cuando él decía que en la negociación de mitad de término y hacia adelante, en particular la Unión Europea, cuyos instrumen-

<sup>1</sup> Director General de Comercialización del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.



tos de defensa de su sector agrícola radicaban básicamente en los controles en frontera, a través de elevados niveles de aranceles y de restricciones cuantitativas a las importaciones, esto no encajaba dentro de la manera como se venía adelantando el proceso de negociación. De ahí la rigidez con la que la actual Unión Europea enfrentaba dicho proceso.

En cambio, Estados Unidos ya había diseñado instrumentos más modernos de protección, a través de recursos que se destinaban al sector agrícola, pero no vinculados directamente con la producción, como el de mantener el ingreso de los agricultores sacando de la producción determinadas áreas. De modo que los americanos ya estaban más adaptados a lo que se estaba negociando. Entonces, sólo hasta cuando llegó el Acuerdo de Blair House (1992), la Unión Europea, sincerando su posición, manifestó que era necesario introducir algunas reformas a la política agrícola común, orientadas precisamente a adaptar esos instrumentos de protección al sector a lo que se venía negociando dentro del Acuerdo del GATT.

De esta manera han surgido una serie de instrumentos o mecanismos de sustentación de los ingresos de los productores, los cuales ya están vigentes en países en desarrollo y en países con los cuales ya tenemos acuerdos de integración. En particular, me refiero a México, el cual, obedeciendo un poco a lo que se venía negociando en Ginebra y en respuesta a la necesidad de incorporarse al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, reformó su política agropecuaria y montó lo que conocemos como PROCAMPO, que no es otra cosa que un sistema de sustentación de ingresos a los productores, no vinculado directamente a la producción. Es decir, independientemente de lo que el agricultor o el ganadero produzca, el Estado le garantiza unos recursos por unidad de producción o por hectárea, los cuales pueden oscilar entre los US\$100 y los US\$300.

Esto, finalmente, fue lo que prosperó en la negociación y fue lo que se incluyó dentro de la denominada "Caja Verde". En otras palabras, la idea es que los países que, como la Unión Europea y Colombia, mantienen algunas restricciones arancelarias a las importaciones, las vayan sustituyendo por este tipo de mecanismos.

De esta manera, es de prever, al menos en el mediano plazo, que la situación en materia de abastecimiento o producción en los países desarrollados, no se va a ver afectada en la medida en que el ingreso al productor tampoco se verá disminuído. Esto significa que en un principio los países en desarrollo no van a poder lograr mejores niveles de competitividad en los mercados internacionales porque tendrán que mantener o actualizar sus instrumentos de protección, al menos, para que no se cause ningún tipo de perturbaciones a la producción interna.

Como decía, la política norteamericana encajaba plenamente dentro del Acuerdo, de modo que las reformas que ellos tienen que introducir a su política van a ser bastante reducidas, excepto de que cumplan, para algunos casos, con los mínimos que se explicaban con anterioridad. En cambio, la Unión Europea tendrá que introducir en su política instrumentos que se adapten al nuevo Acuerdo.

Otra de las inquietudes que necesariamente debe ser ventilada, y que fueron discutidas por los países en desarrollo -en especial por el Grupo Cairns-, tiene que ver con el hecho de que las naciones industrializadas, como mantuvieron por mucho tiempo unas medidas de apoyo a sus agricultores, lograron crear ciertas ventajas comparativas que, en un futuro más libre en materia de intercambio de bienes agropecuarios, van a crearles una mejor situación para comercializar, frente a las menos desarrolladas. Esta es una preocupación que debemos reconocer y enfrentar.

En efecto, los países desarrollados podrán gozar de esas ventajas (al menos, de la infraestructura con que cuentan, conseguida a punta de esfuerzos presupuestales). Naciones como Colombia apenas están iniciando ese proceso, que debemos culminar antes de que se profundicen los acuerdos de reducción de las medidas de ayuda interna y de subsidios a las exportaciones. Llamando un poco la atención sobre la necesidad de que nuestro país piense desde ya en reformar su política agropecuaria, debemos iniciar, y de hecho así lo estamos haciendo, un proceso orientado a sustituir todas esas medidas cuantitativas de protección que aún mantenemos para algunos productos, por otras que encajen dentro de la "Caja Verde" que está negociada en la OMC. Se está pensando en la

posibilidad de iniciar algunos programas pilotos en desarrollo de una estrategia de esta naturaleza, entre los cuales se habla de la cebada, cultivo que pese a no ofrecer alternativas de sustitución muy claras, aconseja mantenerle a los productores un ingreso justo.

Así las cosas, debemos generar motivaciones para que recapacitemos un poco sobre la necesidad de ir introduciendo progresivamente nuevos instrumentos de protección.

Al fin y al cabo la negociación se dio de esta manera porque fue manejada por la Unión Europea y Estados Unidos, negociación que definitivamente se vio resuelta en el Acuerdo de Blair House. Esta situación fue bastante difícil para países como Colombia. Prácticamente en ese momento (1992) asistimos como espectadores de esa negociación bilateral de los países desarrollados, y era facultad de Colombia aproximarse lo más posible a la metodología que había sido establecida para presentar las respectivas ofertas, de modo que pudiéramos tener un margen suficiente de acción o de colchón para actuar en materia de política interna.

En materia de subsidios a las exportaciones, creo que el doctor Espinosa ha tocado el tema más delicado que en estos momentos está enfrentando el gobierno nacional: la necesidad de hacer ajustes a los tres instrumentos de promoción de nuestras exportaciones. Es cierto que es un compromiso negociado dentro del paquete macroeconómico que se presentó por parte del gobierno, y que las posibilidades sectoriales se vieron bastante limitadas. Es preciso ventilar este tema para hallar las alternativas de solución.

Ahora bien, en el segundo semestre del año 93, cuando ya se tenía el Acuerdo de Blair House y estaban por iniciarse las últimas negociaciones de la Ronda Uruguay, aquí, el Congreso Nacional discutía la Ley Agraria, que reglamentaría aquellos artículos de la Constitución Nacional por medio de los cuales se garantiza la defensa y protección de la producción agropecuaria. Una vez presentada esa iniciativa, el Ministerio de Agricultura se vio en la obligación de entrar en la discusión, y fue así como se fue concertando no solo con el Congreso, sino con el sector privado, la necesidad de expedir una ley agraria que fuera encajando dentro de esos términos de negociaciones que se estaban adelantando en el marco del GATT.

Es así como, mediante esta Ley, se crearon algunos instrumentos, la mayoría de los cuales no son sujetos de reducciones.

En particular, me quiero referir al Incentivo a la Capitalización Rural, ICR, el cual encaja muy bien para los países en desarrollo, dentro de lo que se ha denominado como la "Caja Verde", pues permite equiparar esas ventajas comparativas de las que hablábamos antes, generadas por las naciones más avanzadas. Incentivos como este buscan precisamente la modernización del agro y, por ende, proporcionarle una mayor competitividad externa.

Otro de los instrumentos que se fortalecieron con la Ley Agrícola son los fondos de fomento, los cuales están alimentados por rentas parafiscales. Esperamos que los esfuerzos de las instituciones administradoras vayan hacia el mejoramiento tecnológico de las actividades beneficiadas, para que contribuyan a mejorar las condiciones de competencia.

Un tercer instrumento es el Fondo Emprender, creado para capital de riesgo. Es una cuenta especial que depende del Instituto de Mercadeo Agropecuario, IDEMA, el cual está orientado a fortalecer a las asociaciones de productores, especialmente en los procesos de comercialización.

También encajan dentro del Acuerdo General, las políticas de reforma agraria y la adecuación de tierras (y los subsidios incorporados dentro de esta), así como la Ley de Ciencia y Tecnología, a través de generación tecnológica, de asistencia técnica y de controles fitozoosanitarios.

Igualmente, la Caja de Compensación Campesina estaría enmarcada dentro de los compromisos no sujetos de reducción, y, por último, tenemos en Certificado de Incentivo Forestal.

Existen inquietudes relacionadas con otros instrumentos, que podrían encajar dentro de los mínimos que se mencionaban, como son los fondos de estabilización de precios de exportación o de mercado interno, como son ahora, y el crédito agropecuario.

Podríamos concluir diciendo Colombia dispone de un margen suficiente de acción en materia de nuestra política interna.

# AYUDAS INTERNAS A LA PRODUCCIÓN Y SUBVENCIONES A LAS EXPORTACIONES: MARGEN DE ACCIÓN DE LA POLÍTICA AGROPECUARIA COLOMBIANA

ALVARO SILVA CARREÑO<sup>1</sup>

**M**e corresponde tratar el tema de las implicaciones que podrán tener los Acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT, en lo relativo a las ayudas internas de los países a la producción agropecuaria y a las subvenciones a las exportaciones y sobre el margen de acción de la política agropecuaria colombiana en dicho contexto. Los compromisos generales y los adquiridos por Colombia en cuanto al tema asignado fueron presentados ayer en este Seminario por Andrés Espinosa y José Macías, quienes introdujeron este aspecto del margen de acción de la política interna.

Esta presentación trata de escudriñar, en forma muy preliminar, la tendencia y la nueva filosofía de las ayudas en los países avanzados, e intenta vislumbrar las amenazas y oportunidades que el nuevo marco ofrece a la agricultura colombiana. A su vez, de manera muy somera, se analizan las opciones de política disponibles para Colombia si el gobierno decide seguir una estrategia ortodoxa de libre comercio y, por consiguiente, favorece una eficiente asignación de recursos y beneficia a los consumidores o, en cambio, adopta un camino con un mayor acento mercantil, con miras a proteger su agricultura.

Luego se describe con cierto detalle la compatibilidad de la Ley 101 de 1993 con el Acuerdo sobre la Agricultura en la Ronda Uruguay del GATT, la ubicación posible de sus medidas dentro de las llamadas "Caja verde" (ayudas no sujetas a compromisos de reducción) y "Caja ámbar" (ayudas sujetas a compromisos y programa de reducción), así como la flexibilidad que le otorga a la política interna el nivel base de ayuda acordado por Colombia.

## I. AYUDAS EN LOS PAÍSES AVANZADOS Y DISTORSIONES DEL MERCADO MUNDIAL DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

El Acuerdo sobre la Agricultura, alcanzado en la Ronda Uruguay del Gatt, dejó explícito el objetivo de "...prever reducciones progresivas sustanciales de la ayuda y la protección a la agricultura, que se efectúen de manera sostenida, a lo largo de un período acordado, como resultado de las cuales se corrijan y prevengan las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales" (Gatt: Ronda Uruguay, Acuerdo sobre la Agricultura).

Los subsidios (ayudas) en 1990 alcanzaron niveles inimaginables que, por supuesto, distor-

<sup>1</sup> Consultor privado.

sionan los mercados mundiales. Los países de la OECD subsidiaron a la agricultura en un 2% del PIB en tanto que la agricultura aporta solamente un 3% del PIB. Los consumidores pagan cerca del 60% de estos subsidios y el fisco el 40% restante. La Comunidad Europea gastó US\$ 133.400 millones; Estados Unidos, US\$ 74.100 millones, y Japón, US\$ 59.000 millones, según "The Economist Intelligence Unit".

Estados Unidos propuso, en julio de 1987, una eliminación total de esos subsidios (ayudas) durante un período de diez años. Después de ocho años de negociaciones, los países signatarios decidieron reducir las ayudas internas que se clasifiquen dentro de una "Caja ámbar" comprimida, en 20% de su valor a lo largo de seis años. Los desembolsos presupuestales destinados a subsidiar las exportaciones se decidió reducirlos en un 36% de su valor en un período de seis años.

Pocos analistas se muestran optimistas sobre los resultados del Acuerdo Agrícola, particularmente en lo relativo a la reducción de las ayudas internas que causan distorsiones en la asignación de recursos.

"El Acuerdo sobre la Agricultura por sí mismo constituye un avance en pro de la liberación del comercio mundial de bienes agropecuarios, aunque su alcance es en verdad limitado frente a las expectativas generadas durante la Ronda, debido a los niveles de protección y de ayudas internas y a las exportaciones que admitirá el nuevo ordenamiento del comercio mundial." (Santiago Perry. La agricultura y la Ronda Uruguay del Gatt, julio de 1994).

Martínez y Vélez concluyen, por su parte, que "...se disminuyen en gran medida los montos sobre los que se aplicarán los compromisos de reducción en materia de ayudas a la producción, las cuales seguirán siendo aplicadas en la medida de las necesidades de cada país. Adicionalmente, esto causará, en el mediano plazo, una redistribución maniobrible de los recursos presupuestales de ayuda en cada nación, que mantendrá por muchos años las distorsiones comerciales ocasionadas por los países desarrollados." (Gabriel Martínez y Alejandro Vélez, El

Acuerdo Agrícola del Gatt y su incidencia en la política agrícola colombiana).

Andrés Espinosa resulta un poco más futurista. "Quizás se critiquen los resultados de la Ronda por tímidos o insuficientes; no obstante, no cabe duda de que el logro capital ha sido meter en cintura a las principales naciones desarrolladas que distorsionan el comercio agrícola, con un acuerdo de transición hacia una reforma más profunda, que se iniciará con la revisión misma de los acuerdos y su cumplimiento a finales del presente siglo". (Andrés Espinosa, Compromisos de Colombia en ayuda interna y subsidios a la exportación. Noviembre de 1994).

Los compromisos adquiridos en materia de reducción de las ayudas otorgadas, en mi opinión, no parecen ser congruentes con el objetivo de la Ronda arriba citado y, por tanto, los mercados agropecuarios mundiales continuarán sujetos a distorsiones, aunque quizá en un menor grado, como producto de los altos subsidios aplicados a su agricultura por los gobiernos de los países desarrollados.

Los compromisos adquiridos por los países avanzados y los países en desarrollo durante las negociaciones sobre la Agricultura en esta Ronda de Uruguay del GATT, revelan que primaron los criterios mercantiles. En la misma se enfrentaron los intereses de los agricultores de un grupo de naciones avanzadas frente a los de otros grupos de países.

No primó un afán de establecer el marco regulatorio para la operación de un comercio libre de productos agropecuarios que permitiera una eficiente asignación de recursos en la agricultura en el mundial. El avance en el propósito de eliminar las distorsiones, especialmente las generadas por altos subsidios, resultó bastante limitado.

Además, algunas ayudas que pueden tener, en mi opinión, un efecto distorsionante en los precios y en la asignación de recursos, se incorporaron a la llamada "Caja verde", no sujeta a compromisos de reducción (cuadros 1 y 2).

Es más, aunque no está en el anexo correspondiente, los "deficiency payments" se excluyeron de los acuerdos de reducción. Además de las cajas "verde" y "ámbar", sutilmente se creó

**CUADRO 1**  
**CLASIFICACIÓN DE LAS AYUDAS AGRÍCOLAS**

	<b>GATT AGRÍCOLA</b>	<b>EFICIENCIA ASIGNACIÓN RECURSOS</b>
A. Ayudas internas		
1. Programas sectoriales	Verde	Verde
2. Infraestructura	Verde	Verde
3. Pagos directos a productores (ingreso)	Verde	Ambar/Rojo
B. Soporte a los precios	Ambar	Rojo
C. Subsidios a la exportación	Ambar	Rojo

**CUADRO 2**  
**CLASIFICACION DE LAS AYUDAS INTERNAS A PRODUCTORES AGRICOLAS**  
**MARGEN DE ACCION DE LA POLITICA AGROPECUARIA COLOMBIANA**

<b>TIPO DE AYUDA</b>	<b>GENERAL GATT</b>	<b>EFICIENCIA ASIGNACION RECURSOS</b>	<b>PROPUESTA USA CAIRNS</b>
I. Desarrollo agropecuario: Excluidas de compromisos de reducción No distorsión comercio/producción, Fondos públicos no apoyo precios			
1. Programas sectoriales			
Investigación: General y por productos	Verde	Verde	Verde
Sanidad: General y por productos	Verde	Verde	
Formación: General y especializada	Verde	Verde	
Divulgación y asesoramiento	Verde	Verde	
Inspección: sanidad, seguridad, normalización	Verde	Verde	
Información de mercados, asesoría, promoción	Verde	Verde	
Existencias públicas seguridad alimentaria	Verde	Verde	Verde
Ayuda Alimentaria nutrición	Verde	Verde	Verde
2. Infraestructura de uso general			
Electricidad	Verde	Verde	
Carreteras y otros medios	Verde	Verde	
Portuaria, mercados	Verde	Verde	
Abastecimiento agua	Verde	Verde	
Embalses y avenamiento	Verde	Verde	
Programas ambientales	Verde	Verde	Verde
3. Pagos directos a productores:			
Ayuda ingresos desconectada	Verde	Ambar	Verde
Seguro de ingresos: Part. financiada por el gobierno	Verde	Ambar	Rojo
Desastres naturales: seguros de cosecha	Verde	Ambar	Verde
Reajuste estructural: retiro de productores	Verde	Ambar	Verde
Recursos: Tierra, ganado			
Inversión desventaja estructural	Verde	Ambar	Rojo
Asistencia región desfavorecida	Verde	Ambar	Rojo
II. Soporte de los precios: Compromiso reducción			
1. Soporte precios mercado	Ambar	Rojo	Rojo
2. Crédito subsidiado	Ambar	Rojo	Rojo
3. Subvenciones insumos	Ambar	Rojo	Rojo

en la reunión de Blair House, adelantada entre Estados Unidos y la Unión Europea, una tercera categoría: "no ámbar". "Los pagos directos realizados en el marco de programas de limitación de la producción no estarán sujetos al compromiso de reducción de la ayuda interna...". (Gatt, Ronda Uruguay: Acuerdo sobre la Agricultura, Artículo 6, Párrafo 5, Apartado a). Este, a pesar del maquillaje de limitación de la producción, es finalmente un programa de precios administrados que distorsiona los mercados agropecuarios mundiales y, por ende, la asignación mundial de recursos. Si el resultado de la negociación en términos de reducción de subsidios que afectan los precios es tan modesto, y si además se trasladan los subsidios a otras categorías, podría entonces concluirse que las distorsiones en los precios internacionales ya no deberían considerarse temporales sino, más bien, permanentes y, en consecuencia, los formuladores de política deberían estudiar nuevas opciones para Colombia ante dicha perspectiva.

Los precios internacionales, aunque distorsionados por las ayudas de los países avanzados, "...siguen siendo la mejor aproximación al costo de oportunidad del producto. Por ende, la producción nacional a costos mayores al precio internacional implica una asignación ineficiente de recursos, los cuales deben trasladarse a la producción de cultivos en los que el país tenga ventajas comparativas." (Odin Knudsen et al. 1990). Sin embargo, si los subsidios son temporales y los precios bajos durante un corto período, el desmontar explotaciones agrícolas para luego volver a reconstruirlas cuando se eliminen los subsidios y se recuperen los precios, podría tener altos costos, especialmente en cultivos permanentes o ganaderías, no contemplados en el análisis estático. Si los subsidios son permanentes, ¿por qué insistir en producir un bien que no tiene ventajas comparativas frente a los precios internacionales distorsionados permanentemente?

Siguiendo este argumento de altos subsidios internacionales y distorsiones que se desmontarán solo muy gradualmente, concluye Jaramillo: "En la medida de lo posible, se deben aprovechar las transferencias de los consumidores y contribuyentes de los países desarrollados, para

beneficio de los consumidores colombianos". (Carlos F. Jaramillo. Principales instrumentos de la política sectorial. Agosto 1994). Esta opción tendría un alto costo para los productores agrícolas de Colombia, especialmente de bienes importables como los cereales, las oleaginosas, la leche y otros, puesto que difícilmente podrían competir sin protección frente a una agricultura subsidiada en los países avanzados de las zonas templadas del globo, por lo que deberían iniciar un proceso de transferencia de recursos a otros sectores, incurriendo en costos de ajuste.

La "Caja verde" contiene un importante componente llamado "Pagos directos a los productores", tema que han tocado varios expositores en este Seminario. Me parece que aquí se esconden subsidios ahora permitidos y no sujetos a reducción, pero que en mi opinión distorsionan el comercio y la asignación de recursos, así se cumplan las nuevas condiciones para ser excluidos de los compromisos de reducción. Considero que la filosofía de estas ayudas consiste en reducir o eliminar las distorsiones a los precios relativos entre productos agrícolas y aproximarse más a apoyar los ingresos de los productores. La Unión Europea y Estados Unidos parecen tener sus objetivos de largo plazo orientados a este tipo de ayudas a los ingresos. Dicha política bien puede no distorsionar los precios relativos pero tendría el efecto de mejorar la competitividad de la agricultura en su conjunto al país que aplique ampliamente dichas ayudas. "...los políticos europeos han realizado la proeza de liberar la agricultura sin reducir los subsidios. La menor cantidad que los productores reciben por la venta de sus productos por tonelada, lo reciben, aproximadamente, por la vía de los pagos compensatorios por hectárea (Bolsa de Cereales de Buenos Aires. La nueva política agrícola común en la Unión Europea).

Si se acepta esta premisa de traslado de los subsidios a los ingresos de los productores, ¿cuál debería ser la estrategia de la política agrícola colombiana? De aplicarse una estrategia hipotética que tome como criterio optimizar la asignación de recursos, dados los costos de oportunidad, las opciones se verían más limitadas. En este caso, me pregunto si, en aras de la eficiencia en la asignación de recursos, deberían realizarse inversiones públicas en programas agrícola-

las e infraestructura solamente en áreas donde se producen los exportables tropicales. Dentro de la ortodoxia de una eficiente asignación de recursos, podría ser cuestionable invertir aun en programas agrícolas tradicionales e infraestructura en Colombia para competir con el conjunto de bienes producidos en los países avanzados con subsidios a sus productores, ya que, finalmente, ese conjunto de bienes tendría precios bajos, que son nuestro costo de oportunidad. Ello implicaría un desmonte de buena parte de la agricultura, para que los consumidores se beneficiaran de los antiguos y nuevos subsidios de los países avanzados, legalizados por el Gatt como "Caja verde" y otros más sutilmente como "no ámbar".

## II. AYUDAS EN COLOMBIA Y MARGEN DE SU POLÍTICA AGRÍCOLA

Durante el largo período de negociación de la Ronda Uruguay del Gatt, Colombia ha pasado por tres estrategias en materia de ayudas internas aplicadas a la agricultura.

Entre 1986 y 1990, aplicó un paquete con fuerte contenido de apoyo a los precios de cereales y oleaginosas, a través de las acciones del IDEMA. Este quedaría clasificado dentro de la llamada "Caja ámbar", que debería reducirse. Además, el gobierno invertía en servicios generales para el sector e infraestructura. Estas clasifican dentro de la "Caja verde".

Entre 1990 y 1993, se dio un rápido proceso de desmonte de las ayudas que soportaban los precios.

A partir de 1994 se inicia un período de aplicación de la Ley 101 de 1993, con su nuevo arsenal de ayudas. ¿Abandona Colombia la búsqueda de una eficiencia en la asignación de recursos, ante el alto costo que soporta su sector agrícola, y emprenderá entonces una estrategia mercantil apoyada en ayudas? ¿Cómo se clasifican estas dentro de los compartimentos de la "Caja verde" y de la "Caja ámbar"? Las ayudas contempladas en la Ley 101 (Ley Agraria), con algunas excepciones, se ubican en las categorías establecidas en la llamada "Caja verde", si se cumplen los criterios estipulados en los acuerdos

y si se tienen en cuenta las provisiones sobre trato especial y diferenciado a los países en desarrollo. Por tanto, dentro de los acuerdos del Gatt, estas no requieren de ningún compromiso para establecerse, reducirse o aumentarse (cuadros 3 y 4).

Los capítulos III y VII de la Ley 101, en lo referente a crédito subsidiado y al soporte de precios, corresponderían a políticas sujetas a compromiso de reducción ("Caja ámbar"). Igual ocurre con los apoyos a las exportaciones. En todo caso, los compromisos asumidos por Colombia tanto en la reducción de las ayudas internas como en subvenciones a las exportaciones, empiezan con una base alta, ya que el período de referencia escogido para el cálculo de las medidas generales de ayuda (MGA), correspondió en nuestro caso a una época (19986-1988) en la cual se otorgaba alto soporte a los precios de los granos y cereales, y subsidios al crédito y a las exportaciones, como se cuantifica en el Cuadro 5.

En consecuencia, los compromisos anuales de reducción asumidos por Colombia desde 1995 hasta el 2004, resultan en altos techos de ayuda "ámbar", a los cuales es poco probable que el país regrese después de haber adoptado los programas de apertura y privatización que inició en 1990.

Los apoyos a las exportaciones están sujetos a un programa de reducción. Pero también se inician con un período base alto, lo cual da amplio margen de maniobra. Con todo, estos apoyos están sujetos a acuerdos de desmonte con Estados Unidos, según carta de intención de la ministra de Desarrollo, durante la administración Barco.

El gobierno de Colombia tendría entonces herramientas dentro de los Acuerdos del Gatt para establecer subsidios o protecciones. También puede escoger programas agrícolas e inversión en infraestructura, si se tienen en cuenta las urgentes necesidades de inversión en esta materia que tiene el sector agropecuario y las altas tasas de retorno social de las mismas que muestran los diferentes estudios y proyectos. Ante esa gama amplia de opciones, el país deberá escoger una estrategia de largo plazo.

**CUADRO 3.**  
**POLÍTICAS AGRÍCOLAS Y AYUDAS-GATT**

TIPO DE AYUDA	GENERAL GATT	LEY AGRARIA Plan Desarrollo
<b>I. Desarrollo agropecuario: Excluidas de Compromisos de reducción No distorsión Comercio/Producción, Fondos públicos no apoyo predios</b>		
<b>1. Programas Sectoriales</b>		
Investigación: general y por productos	Verde	Plan: Desarrollo Tecnológico
Sanidad: general y por productos	Verde	L 101, Art 65-67: Fondo Protección
Formación: general y especializada	Verde	Plan: Salto Educativo
Divulgación y asesoramiento	Verde	1101, Art.57-64: UMATAS
Inspección: Sanidad, seguridad, normalización	Verde	L. 101, Art. 65 Insp. Sanidad
Información de mercados. asesoría, Promoción	Verde	Plan: Comerc. Sist. Información
Existencias públicas	Verde	L 101, Art. 49,3: Existen. Min.
Ayuda alimentaria: nutrición	Verde	Plan: ICBF-P/D/B Niñez
<b>2. Infraestructura uso general:</b>		
Electricidad	Verde	Plan: Infraest-Energía-Electricidad
Carreteras y otros medios	Verde	Plan: vial, férreo, aéreo, fluvial
Portuaria, mercados	Verde	Plan: Infraestructura-Portuario
Abastecimiento agua	Verde	Plan: Adecuación de Tierras
Embalses y avenamiento	Verde	Plan: Adecuación de tierras
Programas ambientales	Verde	Plan: Acciones mejoramiento L 101, Art. 9,10: Inv. Soc. Caja Comp.
<b>3. Pagos directos a productores:</b>		
Ayuda ingresos, desconectada:	Verde	
Seguro de ingresos: Parte financiada por el gobierno	Verde	
Desastres naturales: Seguros de cosecha	Verde	L 101, Cap.11: Seguro Agropecuario
Reajuste Estructural: retiro de productores	Verde	
Recursos: Tierra, ganado	Verde	
Inversión desventaja estructural	Verde	Ley 101: crédito Art. 17, 18, 19
Asistencia región desfavorecida	Verde	Ley 101: crédito Art. 20
Ayuda/derecho pagado por productor		L 101 V: Contribuc. Parafiscales
<b>II. Soporte de los precios: Compromisos reducción</b>		
<b>1. Sostén precios mercado</b>		
	Ambar	Ley 101, IDEMA: Compensación, precio acuerdos de absorción.
<b>2. Crédito subsidiado</b>		
	Ambar	Ley 101: Crédito: Art. 12.
<b>3. Subvenciones insumos</b>		
	Ambar	L 101, Art. Subv. Energía Eléctrica
<b>4. Subvenciones costos comercialización</b>		
	Ambar	Ley 101: Fondos de Estabilización



**CUADRO 4**  
**TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO A PAÍSES EN DESARROLLO**

TÓPICO	GATT AGRÍCOLA
Tasas de reducción	
Ayudas internas	66%
Subvenciones a exportaciones	66%
De minimis	10%
Período de reducción	10 años
Exentas compromiso reducción:	
Subvenciones a la inversión disponibil. general ley 101, Cap. IV: ICR & EMPRENDER	
Ayuda Pro. diversificación de estupefacientes ilícitos	
Ayuda insumos a productores pobres	
Subvenciones costos de comercialización X L. 101, IDEMA: Subv. costos almacenamiento	
Transportes y fletes para exportación	

La Ley 101 de 1993, en lo relativo a las ayudas establecidas para el sector agropecuario, resulta perfectamente compatible con lo establecido por el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda de Uruguay del Gatt, aunque algunos de sus estímulos estén sujetos a reducción, entre otras cosas, porque en el Acuerdo no quedó un compartimento de "Caja roja" que prohíba ayudas.

En resumen, la amplia aceptación de ayudas no sujetas a reducción ("Caja verde") del Acuerdo sobre la Agricultura, el tratamiento especial y diferenciado otorgado a los países en desarrollo y los amplios niveles base en los valores y cantidades de apoyos a los precios, el crédito y otras ayudas internas, así como el Cert, el Plan Vallejo, maquinaria y el crédito para las exportaciones en los acuerdos suscritos por Colombia

**CUADRO 5**  
**NIVELES DE AYUDA INTERNA Y SUBSIDIO A LA EXPORTACIÓN.**  
**COMPROMISOS DE COLOMBIA EN EL GATT**

	NIVEL DE BASE 1986-88		COMPROMISO
	MILLONES US\$	PARTICIPACIÓN %	AÑO 2004
Ayuda interna	669	11.0	n.d.
Ayudas excluidas de reducción	227	3.7	n.d.
Sujetas a reducción de la medida global de ayuda total	442	7.3	383
Subvenciones a las exportaciones	337	6.2	287
Total subvenciones sujetas a reducción	819	13.5	670
Total ayudas	1046	17.2	
PIB agropecuario 1987	6069	100.0	

Fuente: Cálculos con base en Ministerio de Agricultura.

y sujetos a reducción, nos otorgan un amplio margen de maniobra en nuestras políticas internas para cumplir holgadamente con los compromisos ante el Gatt en el período 1995 a 2004, aun si el gobierno escogiera regresar al otorgamiento de mayores soportes a los precios y altos subsidios a los créditos y a las exportaciones.

Los limitantes a esta última opción de apoyos a los precios nacen más bien de las convicciones nacionales sobre la necesidad de contar con una eficiente asignación de recursos que permita desarrollar una agricultura competitiva, basada más en su propia productividad que en la tesorería estatal, así como, sobre la defensa de los consumidores, las restricciones y prioridades fiscales y los compromisos adquiridos y por adquirir dentro de los Acuerdos Regionales y Continentales de Libre Comercio.

Las opciones que se presentan bajo diferentes escenarios y objetivos y hacia donde se dirige, en el largo plazo, la agricultura colombiana, son temas relevantes de estudio que se hacen más urgentes con las nuevas reglas del Acuerdo. Ello, ante la perspectiva de que podría haber menos distorsiones de los precios relativos dentro de la canasta de productos agrícolas, pero manteniendo o aumentando la competitividad del conjunto de la agricultura en los países desarrollados, si estos gradualmente orientan sus ayudas a programas agrícolas, infraestructura, programas ambientales y al soporte directo del ingreso de sus productores.

### **III. AYUDAS PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO: PROGRAMAS SECTORIALES E INFRAESTRUCTURA**

Los programas tradicionales (servicios generales) sectoriales, tales como la investigación agrícola, la sanidad vegetal y animal, los servicios de formación de recursos humanos, los servicios de divulgación y transferencia de tecnología, los de inspección, la información de mercados, el asesoramiento y la promoción, los clasifica el GATT dentro de aquellos gastos, inversiones o llamadas ayudas del gobierno que no constituyen apoyo a los precios ni distorsionan la producción ni el comercio.

Aunque con el desarrollo de la biotecnología y de las marcas, el sector privado ha empezado a encontrar atractivo invertir en estas actividades agrícolas, aún se presenta un grado de subinversión como quiera que dichas actividades han sido consideradas como bienes públicos, que requieren de inversión del Estado, ya que el productor del servicio no puede retener para sí el beneficio de su inversión.

Las Bases del Plan de Desarrollo 1994-1998: "El Salto Social", en su aparte de "Política de modernización agropecuaria y rural" contempla todos estos servicios, algunos de los cuales se incluyen en la Ley 101 de 1993, como se ilustra en el Cuadro 3.

Estas inversiones no sólo son aceptadas por el Acuerdo sobre la Agricultura, sino que son necesarias para lograr una eficiente asignación de recursos, y en Colombia, tienen alta prioridad para hacer competitiva su agricultura.

La Ley Agraria contiene varios capítulos que se ajustan a las condiciones de estos dos apartes, no controvertidos, de la "Caja verde".

El Fondo Nacional de Protección Agropecuaria fue creado por la Ley 102 en sus artículos 65 a 67, y se financia con recursos públicos destinados a la ejecución de acciones del ICA, en materias de sanidad vegetal y de insumos agropecuarios. Estos programas gubernamentales están excluidos de los compromisos de reducción en el GATT: Ronda Uruguay, Acuerdo sobre Agricultura, Anexo 2, Párrafo 2, Apartado ii: Lucha contra plagas y enfermedades. (Cuadro 3).

Los municipios adquirieron la obligación legal de crear la Unidad Municipal de Asistencia Técnica, Umata, de acuerdo con el mandato de la Ley 101 en sus artículos 57 a 64. Allí se reglamentan las fuentes de recursos de la Nación (Ley 60 de 1992) y la forma de operación de las UMATAS. El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay del Gatt también excluye estos recursos de los compromisos de reducción en el Anexo 2, Párrafo 2, Apartado iv, servicios de divulgación y asesoramiento. La Ley Agraria (Artículo 65) establece que el Ministerio de Agricultura, por intermedio del, ICA deberá desarrollar políticas y planes tendientes a la protección de la sanidad, la producción y la productividad

agropecuarias. Los funcionarios autorizados para estos propósitos tendrán el carácter y las funciones de "inspectores de policía sanitaria". El Acuerdo del Gatt excluye estos recursos públicos de los compromisos de reducción en el Anexo 2, Párrafo 2, Apartado v, relativo a los servicios de inspección.

Dentro de las funciones que la Ley 101 (Artículo 49) otorga al IDEMA, el Numeral 3 lo responsabiliza del manejo de existencias mínimas de seguridad. A este respecto, el Acuerdo sobre la Agricultura establece que el gasto fiscal utilizado en la acumulación de dichas existencias no entra dentro de los compromisos de reducción, siempre y cuando éstas sean destinadas a fines de seguridad alimentaria, y las compras y ventas se realicen a precios corrientes del mercado (Anexo 2, Párrafo 3). Antes de que el gobierno expidiera el Decreto 2136 de 1992 y de la expedición de la Ley 101 de 1993 y, particularmente, antes de iniciarse la apertura económica, el IDEMA utilizaba sus existencias para regular los precios y mercados. En ese sentido, los costos de su manejo hubieran quedado incluidos en los compromisos de reducción. El nuevo modelo y la nueva legislación le ordenan manejar existencias mínimas de seguridad, las cuales estarían incluidas en la denominada "caja verde".

### III. PAGOS DIRECTOS A LOS PRODUCTORES

El Acuerdo sobre la Agricultura incluye este controvertido capítulo dentro de su "Caja verde", es decir, pagos excluidos de los compromisos de reducción.

Los pagos excluidos de los compromisos de reducción "satisfarán el requisito fundamental de no tener efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción o, a lo sumo, tenerlos en grado mínimo."

En consecuencia, se establece como criterio que sean financiados por recursos públicos, que no impliquen transferencias de los consumidores y que no tengan el efecto de prestar ayuda en materia de precios a los productores (GATT: Ronda Uruguay -Acuerdo sobre Agricultura- Anexo 2).

Este capítulo en general, en mi opinión, afecta los precios y la asignación de recursos, aunque se hacen provisiones para desconectar el subsidio de los precios, los volúmenes de producción y los factores de producción. Por ello, se orienta a:

- a) Ayuda a los ingresos desconectada,
- b) Participación del gobierno en los programas de seguro de los ingresos y de la red de seguridad de los ingresos,
- c) Reajuste estructural,
- d) Pago en el marco de programas ambientales y
- e) Pagos en el marco de programas de asistencia regional.

El deslinde de precios y producción y su orientación a apoyar los ingresos, el ajuste estructural, las regiones y programas ambientales o de conservación, podrían desligar la ayuda de un precio o producción específica. En tal sentido, estas ayudas no generan distorsiones de precios relativos dentro de la agricultura de un determinado país o unión de países. Pero, finalmente los productores reciben unos ingresos que les permiten ser más competitivos frente a otros sectores económicos y frente a países que no coloquen sus tesoreras al servicio de esta causa. En este sentido, la asignación mundial de recursos a la producción resultará en favor del país que otorgue mayores subsidios en comparación con una alternativa de libre mercado.

Colombia, por supuesto, puede realizar dichos pagos directos (Cuadro 3) y, utilizando el tratamiento especial y diferenciado, puede inclusive subsidiar la inversión y los insumos (Cuadro 4). Su limitante mayor se presenta en sus prioridades de gasto y en el acceso a los magros recursos fiscales para atender un sector relativamente grande dentro del Producto Interno Bruto.

En relación con el seguro agropecuario, que cabe dentro de este grupo de pagos directos, la Ley 101 (Capítulo 11) establece que el Estado concurrirá al pago de las primas que los productores agropecuarios deban sufragar para tomar

el seguro a que se refiere el Artículo 1o. de la Ley 69 de 1993. Ese incentivo será con cargo al presupuesto general de la Nación. "Este incentivo está excluido de los compromisos de reducción de la ayuda en el marco del GATT, en la medida en que se reglamente como una subvención en función de las pérdidas y no como un subsidio a la prima del seguro, tal como lo establece la Ley, Anexo 2, Párrafo 8." (Carlos F. Espinal. Comercio agropecuario bilateral y con el Pacto Andino, 1994).

También pueden caer dentro de este grupo, las garantías para la refinanciación de cartera agropecuaria (Ley 101, artículos 17 a 19), las cuales buscan que los agricultores puedan acceder a nuevos créditos y reiniciar su inversión. Los siniestros serán cubiertos con presupuesto nacional. Estos recursos podrían asimilarse a la asistencia para el reajuste estructural, otorgada mediante ayudas a la inversión (Acuerdo anexo 2, Párrafo 11). Las garantías a los campesinos de zonas apartadas y de difícil acceso, que impliquen pagos del presupuesto, podrían asimilarse a los pagos en el marco de programas de asistencia regional. Estos pagos están circunscritos a los productores de regiones desfavorecidas, zonas geográficas claramente designadas y sobre la base de criterios neutrales y objetivos, y se limitarán a los gastos extraordinarios o pérdidas de ingresos que conlleve la producción agrícola emprendida en las regiones designadas (Acuerdo sobre la Agricultura: Anexo 2, Párrafo 13).

Las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras reguladas por la Ley 101 (Capítulo V) no deberían ser consideradas dentro del Acuerdo, pues se trata de contribuciones de un subsector agropecuario determinado para realizar acciones en beneficio del mismo. Los ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del presupuesto general de la nación. En esta medida corresponden a "derechos específicamente agrícolas pagados por los productores", que entonces se deducirán de la MGA (Medida Global de Ayuda). (Acuerdo Anexo 3, párrafo 4) y, en consecuencia, no están contemplados en los programas de reducción. Aunque existían varios de estos fondos parafiscales en el período base 1986-1988, como es el caso del Fondo Nacional del Café, del Fondo

Nacional Arrocerero y del Fondo Cerealista, estos apoyos no fueron incluidos por Colombia en el cálculo de la MGA sujeta a compromiso de reducción. Carlos F. Espinal (Comercio agropecuario bilateral y con el Grupo Andino, 1994), concluye que el Gatt excluye este tipo de ayuda de los compromisos de reducción, siempre y cuando su financiación provenga de recursos fiscales sacrificados" y no implique transferencias de los consumidores y cita casos en los cuales la cuota puede trasladarse al consumidor, en tal interpretación, parte de los recursos parafiscales pasarían a la "Caja ámbar".

#### **IV. TRATAMIENTO ESPECIAL Y DIFERENCIADO PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO**

El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay del GATT le otorga un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo (Cuadro 4). En efecto, se exceptúa a los países en desarrollo de algunos compromisos de reducción de sus ayudas.

Tal concesión favorece los incentivos a la capitalización rural contemplados en los artículos 21 a 28 de la Ley 101 de 1993. El Artículo 21 crea el Certificado de Incentivo a la Capitalización Rural, al cual tendrá derecho toda persona natural o jurídica que ejecute proyectos de inversión en el sector agropecuario. FINAGRO administra el programa y el gobierno nacional hace las apropiaciones presupuestales para asignar los recursos. El ICR no podrá exceder el 40% del valor de los proyectos objeto de los incentivos. Estas subvenciones a la inversión no quedaron comprendidas dentro de los compromisos de reducción, siempre y cuando formen parte integrante de los programas de desarrollo de los países en desarrollo (Acuerdo sobre la Agricultura, Artículo 6, P.2). Además, este párrafo permite el uso de subvenciones a los insumos agrícolas y de ayudas a los productores para diversificación, con el objeto de que abandonen los cultivos ilícitos.

El tratamiento de los recursos invertidos por Emprender, en el Acuerdo en referencia es igual al del ICR que se acaba de mencionar. El Fondo

Emprender fue creado por el IDEMA, de acuerdo con el mandato de la Ley 101, Numeral 8, como un fondo destinado a efectuar inversiones de capital de riesgo en empresas comercializadoras, con el fin de apoyar a los productores preferencialmente, de zonas marginales y a garantizar la existencia de canales adecuados de comercialización de productos agropecuarios y pesqueros.

Al tratamiento preferencial para los países en desarrollo aumenta el margen de acción de la política agropecuaria interna en el sentido de que éstos están sujetos sólo a un 66% del porcentaje de reducción de las ayudas internas ("Caja ámbar") y de las subvenciones a las exportaciones, durante un período que se amplía de seis (los desarrollados) a diez años. El "de minimis" de la ayuda que puede no incluirse en los compromisos de reducción, en el caso de los países en desarrollo, se amplía a un 10% del valor de la producción de un producto cuando la ayuda es otorgada a productos específicos, o del valor de la producción agropecuaria total cuando esta ayuda no es referida a productos.

Además, durante el período de aplicación los países en desarrollo no están obligados a contraer compromisos respecto de las subvenciones utilizadas para reducir los costos de comercialización (manipulación y transformación) de las exportaciones y de las tarifas de transporte y fletes internos de los envíos de exportación establecidas o impuestas por los gobiernos en condiciones más favorables que para los envíos internos (Acuerdo GATT, Artículo 9, Párrafo 4). En tal sentido, el Artículo 49, Numeral 9 de la Ley 101, que establece que el IDEMA realizará pagos a los productores e intermediarios para contribuir a sufragar el costo de almacenamiento de las cosechas, podría exceptuarse de los compromisos de reducción, cuando esté atado a las exportaciones.

## **V. AYUDAS INTERNAS Y SUBVENCIONES A LAS EXPORTACIONES SUJETAS A COMPROMISO DE REDUCCIÓN**

Las ayudas internas sujetas a compromisos de reducción se limitan, entonces, a los pre-

cios de sustentación, los pagos directos no exentos y otras políticas de ayuda a los insumos y a la comercialización. El compromiso general de reducción en este campo fue de apenas el 20% en seis años. En el caso de Colombia se aplica un 66% de éste en un plazo de diez años.

Los apoyos a la comercialización, tales como precios de intervención, precios mínimos de garantía, compensaciones (Ley 101 de 1993, Capítulo V), están sujetos a los compromisos de reducción ("Caja ámbar"). Aquí podrían incluirse las transferencias contempladas en los Acuerdos de Absorción.

Igual ocurre con el crédito subsidiado para pequeños productores (Artículo 12 de la Ley 101). "El subsidio del crédito en la medida que es interpretado como una subvención a los gastos de explotación o una tarifa de usuarios preferenciales, estará sujeto a compromisos de reducción en el marco del Acuerdo en referencia, Anexo 2, Párrafo 2, Apartado vii." (Carlos F. Espinal. Comercio agropecuario bilateral y con el Pacto Andino, 1994).

Aunque hay distintos argumentos sobre el subsidio preferencial de energía (Ley 101, Artículo 80.) para los productores de los sectores agropecuario y pesquero (algunos alegan que lo derogó ley posterior), podría no aceptarse como "Caja Verde" por ser tarifa de "usuarios preferenciales" (Anexo 2, Párrafo 2, Apartado vii).

Las anteriores consideraciones sobre ayudas sujetas a reducción podrían indicar que, con todo, el margen de acción de la política agropecuaria colombiana cuenta con limitaciones.

Colombia realizó sus cálculos de la MGA y estableció y fue aceptado su nivel base para la aplicación del compromiso de reducción de la ayuda interna y sus compromisos anuales a partir de 1995. El nivel actual (1994) de ayuda se estableció para el período base 1986-1988. Ese nivel de base resulta bastante elevado por efecto del componente de sostenimiento de los precios de mercado que aporta el 64% de la MGA total para ayuda interna, la cual asciende a US\$442 millones aplicables al año 1994, suma que debe

reducirse en un 13.3% a lo largo de un período de diez años (Cuadro 5).

El sostenimiento de los precios es alto porque se toma un período de alta protección a los productos objeto de precios de sustentación y porque en seguimiento del Anexo 3, Párrafo 8, la diferencia entre el precio administrado y el precio internacional (CIF) se multiplica por la cantidad de producción con derecho a recibir el precio administrado que, obviamente, era el total de la producción nacional de maíz, sorgo, arroz, frijón, cebada, soya, ajonjolí y trigo, aunque el gasto del IDEMA fuera bastante menor.

El otro componente significativo de la ayuda correspondía al subsidio del crédito, que alcanzó los US\$84.3 millones.

Iniciada la apertura, ese nivel de subsidios se redujo considerablemente por la elevación de las tasas de interés, la focalización de los subsidios del crédito a los pequeños productores y por el cambio en la metodología para el cálculo de los precios mínimos de garantía, los cuales reemplazaron a los de sustentación, basados precisamente en precios internacionales, lo cual representó una caída en términos reales de los mismos y, por tanto, de su nivel de soporte.

En esa circunstancia, actualmente ya se recorrió un largo trecho y, en consecuencia, la alta base le otorga al gobierno un amplio margen de maniobra para cumplir con los compromisos suscritos con el GATT.

El Cert, el Plan Vallejo, el crédito para las exportaciones y otros apoyos a las exportaciones, se incluyeron dentro de la "Caja ámbar" sujetos a reducción. En este caso, en diez años el país debe reducir en casi un 24% este nivel en valor y en un 14% en volumen. En valor debe reducir de US\$377 millones a US\$ 287 millones (Cuadro 5).

Los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros, contemplados en el Capítulo VI de la Ley 101, tienen por objeto "...procurar un ingreso remunerativo para los productores, regular la producción nacional e incrementar las exportaciones, mediante el financiamiento de la es-

tabilización de los precios..". Los recursos de los fondos provienen de cesiones de estabilización, sumas de fondos parafiscales, recursos del presupuesto nacional y aportes de entidades públicas. El patrimonio de cada fondo constituirá una cuenta denominada "reserva de estabilización", destinada para el fin que indica su nombre. Los dineros provenientes del presupuesto nacional podrían considerarse como un soporte a los precios de los productores, de no ser en préstamo, y ese componente estaría dentro de las ayudas sujetas a reducción.

Una semblanza global de las ayudas de base y del compromiso para el año 2004 se ilustra en el Cuadro 5. El total de ayudas llega a US\$ 1.046 millones que representaban una significativa proporción del PIB agropecuario: 17.2 por ciento (Cuadro 5). El grueso de ellas correspondía a ayudas que soportaban los precios y que son sujetas de reducción: 13.5 por ciento y aunque se encuentra cerca del "mínimo" del 10 por ciento del valor de la producción en realidad se concentra en cereales, semillas oleaginosas y algunos productos de exportación.

Las ayudas excluidas apenas correspondían al 3.7% del PIB. Por ello, aunque las reducciones sean bajas en porcentaje, alcanzan una cuantía respetable si se las compara con las ayudas de la "Caja Verde."

Una inspección global de las cifras, permite estimar que el presupuesto nacional o rentas atadas tenían a cargo las ayudas internas no sujetas a reducción y las subvenciones a las exportaciones, es decir US\$564 millones. El 46% de la ayuda estaba, entonces, a cargo de los consumidores, especialmente de cereales, oleaginosas y sus sustitutos y bienes finales.

El esquema del Acuerdo hace depender más del presupuesto estatal las ayudas al sector, y la Ley 101 crea una serie de subsidios que se ajustan a ese nuevo marco. El sector, no solo al ser sometido a la reducción de las ayudas "ámbar" por compromisos con el GATT, sino por el rápido desmonte de los mismos con el proceso de apertura y privatización, debió tener una baja considerable en las ayudas "ámbar" que no fueron reemplazadas

por ayudas transparentes del presupuesto nacional, que contribuyeran a su desarrollo, vacío que pretende llenar el actual gobierno y cuyo techo de inversión del período base se situaba en US\$1049 millones.

## VI. CONCLUSIONES

1. El gobierno cuenta con un amplio margen de acción para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos de reducción de las ayudas internas y externas no excluidas dentro del compromiso de reducción del Acuerdo sobre la agricultura, debido a que ya avanzó en esa materia entre el período base 1986-88 y el actual, por efecto de la puesta en marcha de la apertura y privatización de la economía. En consecuencia, el nivel base de compromiso resulta alto y será fácil cumplir los topes para el período 1995-2004.
2. A pesar de la reducción de la ayuda "ámbar", existen amplias opciones para apoyar la agricultura, tanto con los programas sectoriales (servicios generales) y las inversiones en infraestructura, como con los pagos directos a los productores que se consideren parte de la "Caja verde". La Ley 101 de 1993, aporta un nuevo instrumental para ejecutar estas ayudas.
3. Las limitaciones que podrá enfrentar Colombia se refieren a su reducida tesorería. Los cambios en la participación de las distintas ayudas, pasando a depender más del presupuesto, no deberán eclipsar el hecho de que estas alcanzaron US\$1.046 millones en el período base, es decir, un 17.2% del PIB agropecuario.
4. Los resultados de la Ronda son limitados en cuanto se refiere a reducción de ayuda "ámbar" pero, además, puede observarse una tendencia a que el nuevo arsenal de subsidios permitidos en los países avanzados se oriente más a sostener los ingresos de los productores por medio de recursos fiscales, y a reducir las distorsiones de los precios relativos dentro de la canasta de bienes agropecuarios. Estas ayudas podrán

mantener o aun mejorar la competitividad del conjunto de la agricultura de estos países dentro de la agricultura mundial y el mercado mundial de productos agropecuarios, aunque cambie un poco la composición de dichos bienes. Este elemento deberá estudiarse en el diseño de una estrategia de largo plazo de la agricultura colombiana.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bolsa de Cereales de Buenos Aires. La Nueva Política Agrícola Común en la Unión Europea. Buenos Aires, Revista de la Bolsa de Cereales, abril-junio de 1994.
- Espinal, Carlos F. Comercio Agropecuario Bilateral y con el Pacto Andino. En: Clara González y Carlos Felipe Jaramillo. Competitividad sin Pobreza: Estudios para el Desarrollo del Campo en Colombia. Bogotá, Fonade-TM, 1994.
- Espinosa, Andrés. Compromisos de Colombia en la Ayuda Interna y Subsidios a la Exportación. Bogotá, noviembre de 1994. GATT: Ronda Uruguay, Acuerdo sobre la Agricultura. Bogotá: Revista Nacional de Agricultura No. 905, octubre - diciembre de 1993 Jaramillo, Carlos F. Principales Instrumentos de Política Sectorial. En: Edgardo R. Moscardi. El Agro Colombiano ante las transformaciones de la Economía. Bogotá, TM editores, 1994.
- Knudsen, O. y otros. Redefining the Role of Government in Agriculture for the 1990s. En: World Bank Discussion Papers No. 105, Washington, 1990.
- Ocampo, J. A. Ministerio de Agricultura 80 años. Ley 101 del 23 de diciembre de 1993: Ley General de Desarrollo Agrícola y Pesquero.
- Perry, Santiago. La Agricultura y la Ronda Uruguay del GATT. Seminario: "Del Gatt a la Organización Mundial de Comercio". ANALDEX, FESCOL, Bogotá, julio de 1994.
- Martínez, G. y Vélez, A. El Acuerdo Agrícola del GATT y su incidencia en la Política Agrícola Colombiana. Seminario: "Del GATT a la Organización Mundial de Comercio". ANALDEX, FESCOL, Bogotá, julio de 1994.
- McCalla, A. y T. E. Josling. Agricultural Policies and World Markets. New York, Macmillan Publishing Company, 1985.

Renzo, Franco. Dimensión Real del Acuerdo Agropecuario en la Ronda Uruguay. En: Memorias Foro Nacional Agropecuario. Cartagena, junio 2 y 3 de 1994

The Economist Intelligence Unit Limited. The EIU Guide to the New GATT. "The Economist", 1994.

Valdés, A. Aplicación y Efectos de la Ronda Uruguay del GATT. En: Memorias del Foro Nacional Agropecuario, Cartagena, junio 2 y 3 de 1994.



## MENOS DEFINICIÓN DE LAS “CAJAS” DEL GATT Y MÁS POLÍTICA AGROPECUARIA

ALEJANDRO VÉLEZ G.

**S**e me ha encomendado la muy difícil tarea de hacer comentarios a una exposición tan clara y concreta como la que ha hecho el doctor Alvaro Silva, avezado estudioso de los temas comerciales y amplio conocedor e investigador en la materia. No obstante, lo anteriormente expuesto me permite dar un giro en la exposición para hacer varios comentarios un poco más alejados de la ortodoxia del análisis sobre los textos del Acuerdo de la Ronda Uruguay del GATT, en materia de ayudas internas y subvenciones a las exportaciones, y de las interpretaciones que, con respecto a esos compromisos adquiridos por Colombia ante la Organización Mundial del Comercio, OMC, se derivan para el país.

En primera instancia, voy a hacer relación, también, a lo expresado por el doctor Andrés Espinosa en el Foro Agropecuario Nacional de Cartagena (noviembre de 1994), cuando se refiere al Acuerdo sobre la Agricultura del GATT como “un Acuerdo de transición hacia una reforma más profunda, que se iniciará con la revisión misma está bien de los Acuerdos y su cumplimiento a finales del presente siglo”.

La observación parece ser clara, en lo que se refiere a la revisión y renegociación del Acuerdo en el año 2000, hecho que posiblemente llevará, en mi opinión, al establecimiento de medidas restrictivas de mayor alcance en lo relacionado con las ayudas internas y las subvenciones a las exportaciones. Es aquí, donde no sólo el gobierno nacional, sino el país entero deben converger en su pensamiento, para adecuar las condiciones productivas y los recursos disponibles para el desarrollo de su competitividad, hacia una estrategia que garantice la participación de los sectores productivos en el contexto internacional.

Para tal efecto, es de suma importancia establecer, en primera instancia, con qué posibilidades de ayuda interna y de subvenciones a las exportaciones contará el país en materia agropecuaria, dentro del Acuerdo suscrito, para poderlas adecuar y ajustar a los lineamientos establecidos por la Ronda Uruguay, tal como lo ha expresado el doctor Silva.

Pero, de manera complementaria y más importante de definir que el acomodamiento de las políticas colombianas en materia de ayuda interna dentro de las cajas “verde” o “ámbar” del Acuerdo en referencia, es la creación de una estrategia de reasignación de los recursos existen-

<sup>1</sup> Asesor de Comercio Exterior de la SAC.

tes aplicables dentro del marco de la Ronda Uruguay y, además. El inicio de su ejecución a la mayor brevedad, de tal manera que, cuando se presente la revisión de los acuerdos suscritos, el país no se encuentre en un período de transición, realizando cambios dentro del programa de implementación de una política agropecuaria de mediano y largo plazos.

Esta estrategia puede estar enfocada, en parte, a asegurar el ingreso al productor agrícola por la vía directa, utilizando fondos públicos, mediante la "participación financiera del gobierno en los programas de seguro de los ingresos y de red de seguridad de los ingresos", la cual es como exenta ("Caja verde"), de acuerdo con lo contemplado en el Anexo 2 Numeral 7 del articulado de acuerdo con el análisis bajo análisis, eliminando las ayudas por medio de precios y las transferencias de parte de los consumidores.

Al observar dicho Artículo se puede apreciar, en mi opinión, que los más importantes protagonistas de la Ronda Uruguay, como fueron los Estados Unidos y la Unión Europea, orientaron su negociación al fortalecimiento de la actividad productiva agropecuaria en su conjunto, toda vez que la reglamentación propende por evitar la disminución del ingreso de los productores, sin establecer para ello ninguna relación con el volumen de la producción, ni con los precios nacionales o internacionales, como se desprende del Literal iii) del punto mencionado. En tal sentido, el margen de maniobra de Colombia puede ser amplio cuando las circunstancias así lo exijan.

El sostenimiento del ingreso al productor puede conjugarse con la posibilidad, expresa en el Acuerdo, de implementar pagos directos a los productores, que no violen los principios establecidos. Es decir, de que no se hagan a través de precios o de transferencia de los consumidores. Aquí hacen su aparición los pagos por unidad productiva de tierra (hectárea), tal como lo implementó México a través del Programa Procampo (1993).

La segunda forma de materializar la estrategia puede buscarse en la medida en que el gobierno dedique su mayor esfuerzo a orientar los

recursos para el sector, hacia programas de ayuda que encajen dentro de la "Caja verde" no sujetos a compromisos de reducción, para lo cual contará con algunos elementos a su favor.

Apartándonos un poco de la ortodoxia, y pensando con un criterio más mercantilista, puede afirmarse que el verdadero margen de maniobra de la política colombiana, en cuanto a los compromisos adquiridos, en materia de reducción de ayudas internas, está centrado en la disponibilidad de aplicar las cuantías contabilizadas dentro de la Medida Global de Ayuda sujeta a una reducción del 13.3%, en 10 años.

En este sentido, puede pensarse que, de acuerdo con la cifras expuestas por el doctor Alvaro Silva, Colombia dispone de un decenio para aplicar ayudas de soporte a los precios, que partirían dentro de su MGA de US\$442 millones, para llegar a una cifra del orden de US\$383 millones al final del período de transición.

No necesariamente el país debe dedicar estas sumas a sostener el esquema de precios de la producción. No obstante, dado que el GATT, en cuanto a su reglamentación se refiere, es hasta el momento puramente interpretativo, se puede pensar que al no utilizar las cuantías contempladas, dentro de su MGA, como ayudas internas sujetas a los compromisos de reducción, en el momento en que se llegue a la revisión del Acuerdo a fines del siglo, el país podría verse abocado, en el proceso de renegociación, a reducir buena parte de su MGA, por no haberla utilizado durante los primeros años de aplicación del Acuerdo.

Este supuesto, también sería aplicable en el caso de las subvenciones a las exportaciones, las cuales totalizaron dentro de la Medida Global de Ayuda de Colombia, US\$377 millones y equivaldrán al final del período a US\$287 millones.

Ahora bien, partiendo de la base de que el país sí cuenta con una Medida Global de Ayuda importante, sujeta a compromisos de reducción, es necesario establecer la vía más adecuada de aplicación de estos recursos. Dado que nadie sabe a ciencia cierta qué puede suceder con la revisión del Acuerdo a fin de siglo, pero sí se puede prever que los compromisos de reducción serán mucho más amplios, y que, además,

las ayudas catalogadas dentro de la "Caja verde" pueden verse reducidas, es lógico pensar que la asignación de recursos debe estar orientada a mejorar las condiciones productivas por la vía del desarrollo general, haciendo verdaderos esfuerzos hacia el mejoramiento de la infraestructura productiva, a través de mecanismos como el Incentivo a la Capitalización Rural, esté sujeto o no, a compromisos de reducción.

Es importante destacar que la aplicación de muchas ayudas contempladas dentro de la legislación agropecuaria colombiana, catalogadas por unos como sujetas a compromisos de reducción y por otros clasificadas dentro de la "Caja verde", pueden ser demandadas ante La Organización Mundial de Comercio. Sin embargo, a pesar de que no se puede establecer de antemano si ganaremos o perderemos una demanda ante la OMC, sí tenemos a nuestro favor el hecho de que no existe una casuística que defina la Ley, en materia de lo dispuesto en el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay.

Muchos de los estudiosos del GATT, se han dado a la tarea de tratar, mediante la interpretación de este Acuerdo, de establecer qué ayudas son aplicables a la "Caja verde y a la "Caja ámbar", con el objeto de diseñar una estrategia que permita el desarrollo de la actividad dentro del nuevo orden del comercio mundial. No obstante, en mi opinión, Colombia cuenta con la posibilidad de aplicar y asignar ingentes recursos a una serie de ayudas importantes, como las contempladas por el doctor Silva en el cuadro 2, las cuales dan un amplio margen de acción al gobierno colombiano.

Dentro de un criterio de carácter mercantil, coincidiría también con lo planteado a lo largo de la exposición que me ha tocado comentar, en el sentido de que las posibilidades de Colombia, en materia de ayudas internas y de subvenciones a las exportaciones, deben ser miradas más en función de la eficiencia en la asignación de recursos, que en los compromisos de reducción establecidos.

Bajo este punto de vista personal, podría decirse que el debate sobre la aplicación de la normativa internacional, en materia de subvenciones a la exportación y ayudas internas, debe estar orientada al establecimiento de una clara política de desarrollo que propenda por la destinación de la asignación de los recursos disponibles a dos aspectos fundamentales:

1. Al sostenimiento del ingreso a los productores, mediante programas de ayuda general y directa, que coadyuven al desarrollo estructural de la actividad agrícola.
2. El desarrollo general de la actividad productiva, mediante programas de infraestructura física sectorial y nacional, con el fin de reducir los requerimientos de ayuda a producciones particulares, que derivan en prácticas censuradas y no mejoran la competitividad de la producción. Con ello nos acercaríamos más a la tesis del desarrollo de una agricultura en su conjunto y no de subsectores productivos, cual parece ser el interés de grupos como la Unión Europea.

# LOS COMPROMISOS DE LOS PAÍSES ANDINOS EN EL GATT-94

YESID CASTRO<sup>1</sup>

## NEGOCIACIÓN UNILATERAL

**U**n primer elemento: infortunadamente, no hubo una coordinación efectiva entre los países andinos para formular ofertas o listas de compromisos comunes o, por lo menos, bastante similares, aunque sí se hicieron intentos.

En principio, los países andinos miembros del GATT -Venezuela, Colombia, Perú y Bolivia-, convinieron en el establecimiento de unos lineamientos comunes para su oferta agrícola, gracias a lo cual se formularon unas bases de acuerdo sobre parámetros muy similares a los de la oferta colombiana. En vista de que estas naciones tienen una estructura de importaciones semejante, los productos que interesaba proteger eran más o menos los mismos, y dada la metodología establecida en el acta inicial del señor Dunkel, no fue difícil llegar a cálculos similares de equivalentes arancelarios.

Sobre dicha base se acordó, en principio, que las listas de compromisos de los países an-

dinos incorporarían todos los productos que hasta ese momento estaban siendo considerados como susceptibles de ser cobijados por el futuro mecanismo de franjas de precios. Posteriormente, y por razones que no conocemos del todo, estas naciones se apartaron de este esquema. Así, Bolivia decidió incorporar todos los productos agrícolas dentro de su esquema de consolidación uniforme al 40%, sin ofrecimientos ni referencias a los capítulos de ayuda interna o de subsidios a las exportaciones. El argumento boliviano es que ellos no tienen instrumentos de ayuda interna ni subsidios a las exportaciones.

Perú, por su parte, formuló una oferta consistente en un arancel plano del 30%, con excepción de veinte productos agropecuarios que hacen parte del sistema de franjas de precios, los cuales allá están sujetos a derechos correctivos variables con una metodología muy similar a la del Sistema Andino de Franjas de Precios. Es decir, sobre la base de un promedio histórico de cinco años, se calcula un nivel piso, que se obtiene restando a ese promedio, determinado porcentaje de la desviación típica de la serie de precios. En consecuencia, Perú arancelizó esos veinte productos con niveles del 60% al 120%, lo cual le permite un margen para la operación de sus aranceles variables.

<sup>1</sup> Director a.i. del Departamento Agropecuario de la Junta del Acuerdo de Cartagena.

Ecuador, que está en proceso de adhesión a la Organización Mundial del Comercio, en su primera oferta al panel de negociación llevó unas listas que surgieron de los esfuerzos de coordinación andina que se hicieron inicialmente en Caracas, por lo que sus parámetros eran muy similares a los de la oferta colombiana. En todo momento en Ecuador ha existido una gran disposición a consolidar en la O.M.C. compromisos que no atenten contra la flexibilidad necesaria para la armonización andina.

Es conocido que Ecuador está siendo objeto de fuertes presiones por parte de varios países. En efecto, se supo que inicialmente Estados Unidos había solicitado que la hermana nación hiciera su oferta agrícola siguiendo los lineamientos metodológicos de la Ronda Uruguay; pero, después, esa señal ha sido cambiada con el argumento de que los países que no son miembros del GATT no tienen por qué gozar de las ventajas de los que sí lo son.

La situación de Colombia ya es suficientemente conocida. En cuanto a Venezuela, esta mantuvo el perfil de oferta agrícola que había sido convenido con Colombia, pero, al término de las negociaciones, por presiones de carácter bilateral, se vio precisada a conceder algunos puntos en materia de niveles y contingentes arancelarios.

## **LAS DIFERENCIAS EN LAS POLÍTICAS AGROPECUARIAS**

Antes de entrar a mirar esas cifras, quiero destacar un hecho fundamental: como los países del Grupo Andino tienen diferentes estructuras productivas, el sector agropecuario no pesa igual en todos ellos; por lo tanto, sus políticas tradicionales no han sido las mismas ni han tenido el mismo sesgo.

Así por ejemplo, en Bolivia: la producción a precios de referencia (internacionales) está por debajo de la producción a precios domésticos. Vemos también coyunturas en las cuales no ha habido diferencias, pero, en general, Bolivia ha tenido una política moderadamente proteccionista o de apoyo a su agricultura, apoyo medido como la diferencia entre precio interno y precio

internacional, que es uno de los instrumentos centrales del concepto de tarificación o aranceización.

Consistentemente, Colombia ha tenido en los últimos años políticas de apoyo a su producción agropecuaria. Es más, a partir del 1989, ha mostrado una tendencia a aumentar los niveles de ayuda.

En el caso de Ecuador se observa una situación distinta: durante varios años tuvo políticas que llevaron a una protección negativa o a un castigo a ese grupo de productos. Pero en los dos últimos años ha habido una tendencia a cambiar esa situación.

En Perú se dice que una de las mayores desgracias del sector agropecuario ha sido la gran inconsistencia de las políticas sectoriales adelantadas por los diferentes gobiernos. Ciertamente o no, sí ha habido saltos entre políticas que dan una protección al agro, y otras, cuyos efectos han sido muy negativos. El principal instrumento que condujo a los años negativos fue el conocido "dólar mug", mediante el cual se permitía la importación de alimentos (Perú es deficitario en esto) a un dólar que equivalía más o menos a la mitad de su valor para el resto de la economía: o sea, un subsidio directo a este tipo de importaciones.

A su turno, Venezuela, mantuvo en ciertos períodos unas políticas proteccionistas. Fue la época de los grandes subsidios a los insumos -en especial a los fertilizantes-, la del sostenimiento de precios internos, que se desmontó con la apertura, pero que recientemente se ha recuperado un poco, en virtud de un nivel de apoyo positivo a su agricultura, el cual, de todas formas, es inferior al que tienen otros países, en particular Colombia.

En síntesis se puede observar que en general los niveles de protección de Bolivia son bastante moderados, y considerablemente más elevados los de Colombia, mientras que en el caso de Ecuador se ha contado en varios años con protecciones claramente negativas. Por su parte, en Perú ha habido una gran inestabilidad, con protección moderada en los últimos años, pero inferior a la que tiene Colombia en la actualidad. En Venezuela ha habido un descenso dramático

en los niveles de apoyo al conjunto de productos agropecuarios que nos ocupa, siendo en este momento inferior al nivel promedio de Perú, Ecuador y Colombia, y solo estaría por encima del boliviano.

Obviamente, esa situación de tradición, distinta en cuanto a la política que se aplica al sector agropecuario, tenía que reflejarse en el resultado de las negociaciones que cada país adelantó en el marco de la Ronda Uruguay.

## **LAS CONSOLIDACIONES DE LOS PAÍSES ANDINOS**

En relación con lo que fueron las consolidaciones arancelarias, según aparecen en las listas presentadas por cada uno de los países al término de la Ronda Uruguay, tenemos que en el caso de Bolivia, para los 879 productos que corresponden al universo agropecuario del GATT, se consolidó un nivel promedio único de 40% (un par de partidas se consolidaron al 30%, quizá por algún compromiso anterior). En el caso de Colombia hubo una consolidación a un promedio de 118% -bastante superior a Bolivia-, un máximo de 332% para algunos productos del sistema de franjas, y un mínimo de 20%, el cual corresponde a arvejas, lentejas y manzanas que se habían consolidado con antelación a la Ronda Uruguay. Excluyendo esos tres productos, el mínimo consolidado por Colombia es del orden del 50% al 51%. Ahora bien, la oferta ecuatoriana muestra un perfil muy similar al de Colombia, con un promedio superior cercano al 100%, notándose una concentración entre 50% y 100%, lo mismo que en nuestro caso. Ojalá que Ecuador logre algún resultado que no se aleje demasiado de sus aspiraciones iniciales.

En el caso del Perú, es un hecho que casi la totalidad de los productos fueron consolidados al 30%, y algunos -sus veinte bienes bajo el mecanismo de franjas de precios- fueron consolidados a niveles del orden del 60% y 120%, de tal forma que fuera viable la aplicación de los aranceles variables. Quiere decir esto que Perú, al igual que Colombia, Ecuador y Venezuela, negoció en GATT sobre la suposición de que quedarían en libertad de manejar sus aranceles por debajo del

nivel consolidado. Esa ha sido la hipótesis de trabajo que se ha tenido en todos los casos.

El otro aspecto que hay que destacar es que solamente Colombia y Venezuela ofrecieron compromisos sobre contingentes arancelarios, pero con una perspectiva distinta: nosotros lo ofrecimos de una forma esencialmente nominal, en el sentido de que lo ofrecido en cuanto a niveles arancelarios fue algo ligeramente inferior (10% o 20%) a sus niveles consolidados. Esto quiere decir, que de ninguna manera la intención era bajar los aranceles a los niveles actualmente aplicados, sino ofrecer unos ligeramente inferiores a los consolidados.

En el caso de Venezuela, se negoció de manera diferente. Prácticamente los contingentes arancelarios se utilizaron en algunos casos para garantizar al volumen normal de importaciones a niveles arancelarios bajos y bastante alejados de los consolidados, de tal manera que, en la práctica van a quedar, efectivamente, a niveles de 15%, 20% o 30%.

Hablando de otros temas, tenemos que, en materia de compromisos adquiridos por los países andinos, Bolivia presentó 40% para leche, arroz, trigo, harina de trigo, cebada, malta, maíz amarillo, sorgo, soya, aceite crudo de soya y azúcar blanco. Para Colombia los niveles para acceso mínimo son de 80%, y los de acceso corriente superiores al 100%. En el caso específico del arroz, Colombia estableció para el acceso mínimo un nivel del 80%; para acceso corriente, de 189%, y para lo que queda por fuera de esos contingentes, 210%.

En el caso de Perú las consolidaciones fueron, por ejemplo, del 97% para la leche y del 185% para el arroz. Para los productos que no son del ámbito de los aranceles variables, como la cebada y la malta, entran en el esquema general con una consolidación arancelaria al 30%.

En Venezuela, para los contingentes arancelarios que en algunos casos son equivalentes a la totalidad de las importaciones, se consolida un 40% en arroz, y en trigo consolida 30% inicialmente y 20% al final del período, aunque la tarificación hubiera permitido efectuar consolidaciones arancelarias superiores al 100%, muy similares a las que presentó Colombia.

## **LAS CONSOLIDACIONES GATT Y LAS NEGOCIACIONES ANDINAS**

Ahora quiero hacer una presentación muy resumida sobre las implicaciones de estas negociaciones en los esfuerzos de armonización en la subregión andina. El primer paso hacia una política agrícola común fue la aprobación del Sistema Andino de Franjas de Precios, instrumento que puede llegar a encontrar dificultades dentro del GATT. De todas formas, los tres países que negociaron activamente en GATT, en todo momento lo hicieron sobre la suposición de que estarían en libertad de moverse por debajo de los niveles consolidados, de tal manera, que si se llega a presentar una demanda, la posición del Grupo Andino será la de defender ese principio y tratar de introducir al mecanismo los ajustes que sean del caso, para hacerlo compatible con las normas del GATT, pero también compatible con el hecho fundamental de que el nivel consolidado es un techo, por lo cual el compromiso no es mantenerse en ese arancel, sino mantenerlo por debajo.

Siendo ese el compromiso fundamental, las franjas de precios habrán de encontrar un espacio de legitimidad dentro del GATT y dentro de la OMC, como han sido acordadas o con los ajustes que sean del caso establecer.

## **EL SISTEMA ANDINO DE FRANJAS DE PRECIOS**

¿Qué es lo que ha sido acordado? El Sistema Andino de Franjas fue diseñado como respuesta a la necesidad de eliminar todos los controles administrativos y cuantitativos a las importaciones. El objetivo, pues, era dar mucha más transparencia a la política comercial de estos países, de tal manera que el manejo de las importaciones no estuviera sujeto a decisiones arbitrarias basadas en restricciones cuantitativas. Por eso, desde el punto de vista de lo que ha sido la política tradicional de los países andinos, dicho mecanismo es un avance hacia la apertura y la transparencia.

El Sistema Andino de Franjas de Precios (o Decisión 371 de la Junta del Acuerdo de Carta-

gena), que entrará en vigencia el 1o. de abril de 1995, parte de la necesidad de establecer un vínculo entre la política de estabilización de precios agrícolas y los mercados internacionales. Por ello, las franjas están basadas en el comportamiento de los precios internacionales y no en el de los costos internos de producción, lo cual establece una diferencia muy importante entre el esquema andino de derechos variables y el esquema de derechos variables que predominó en la Comunidad Europea por muchos años. En efecto, mientras que este último buscaba igualar el precio internacional al precio interno, los derechos variables andinos apuntan a eliminar los picos de precios deprimidos que se alejan de un nivel piso, el cual es inferior al promedio histórico de los precios mundiales. Nada juegan, entonces, los costos internos de producción. Por todo ésto es preciso reconocerlo como un instrumento de apertura y de vinculación con los mercados internacionales.

La metodología establecida para definir los precios piso y techo es sencilla: se calcula el promedio histórico de los últimos cinco años, tomando la serie de precios en dólares constantes, serie que se obtiene de mercados relevantes, y se le suman unos fletes, también consignados en la Decisión (los cuales serán revisados anualmente). Para obtener el piso se resta media desviación típica y para fijar el techo, se suma al precio piso, una desviación típica. Esto quiere decir que la amplitud de la franja es una desviación típica de la serie histórica de 60 meses.

Lo anterior da, al menos, la apariencia de parámetros transparentes, objetivos y no manipulables. Lo manipulable es si es media desviación, una dos o tres, pero es solo un elemento el que se está manejando para efectos de determinar el piso. Ese parámetro queda consagrado en el Sistema Andino, y la revisión anual consiste en eliminar de la serie de precios los primeros doce meses e incorporar los doce siguientes, con el fin de establecer el nuevo piso y el nuevo techo para al siguiente año.

El derecho variable equivale, simplemente a la diferencia entre el precio piso y el precio de referencia, el cual se observa quincenalmente.

Es interesante señalar que cuando el precio de referencia se ubica por encima del precio techo, el derecho variable es negativo, es decir hay lugar a una rebaja del arancel "Ad-valorem".

Hay que destacar que el mecanismo de franjas neutraliza un efecto aberrante de un arancel *ad-valorem* normal, el cual aumenta cuando el precio internacional es más alto, y se reduce cuando es bajo. El arancel *ad-valorem* es un instrumento que aumenta la inestabilidad de los precios, porque se establece con base en el precio internacional como un porcentaje, lo cual eleva la inestabilidad del costo de importación.

Por cualquiera de las interpretaciones que se haga, el sistema de franjas puede funcionar perfectamente, a pesar de la consolidación de Venezuela (40% el aceite de soya), porque el arancel total, o sea, el normal del 20% más el variable que genera el instrumento, nunca llega al 40% (el máximo ha sido del 30%). Ante la suposición de que el GATT prohibiera las franjas, todo el Grupo Andino podría fijar su arancel el 40% y rebajarlo cuando sea conveniente.

En cuanto a la cebada, se observa que, para precios elevados similares a los existentes en los primeros meses del período 89-90, el mecanismo de franjas garantizaría una rebaja del arancel común, que es del 15%. Ahora bien, como hubo un período durante el cual los precios estuvieron muy cerca a la franja o dentro de la franja, el arancel variable es absolutamente mínimo.

Si se dan precios deprimidos, como los que se han dado en los últimos dos o tres años, habría fuertes distorsiones entre los países andinos que aplican el arancel variable y Venezuela (que no lo aplica), lo cual significaría ventajas para la industria cevecera venezolana, por ejemplo.

Por razones de este estilo es que el sistema de franjas, así como la Decisión del AEC, consagran unos mecanismos de derechos correctivos automáticos, semiautomáticos y, en ciertos, casos tienen todo un proceso en el que la Junta del Acuerdo de Cartagena interviene.

De otra parte, conviene señalar que el proceso de negociación en leche fue bastante complejo, por cuanto hubo necesidad de ensayar tres o cua-

tro mercados de referencia. Se presenta una fuerte discusión en torno de si lo que convenía para efectos de los precios históricos era tomar cotizaciones domésticas de Estados Unidos -que reflejan precios efectivos recibidos por los productores- o si se debiera considerar un mercado subsidiado, como el de Europa.

Finalmente, como una exigencia de Venezuela, la franja debería ser establecida sobre precios efectivos de exportación de un país exportador (Nueva Zelandia, es decir el país de referencia). Como existe el convencimiento de que los precios mundiales de la leche tienen una distorsión estructural por los grandes subsidios de la Unión Europea y de Estados Unidos, para efectos del piso no se le rebajó nada al promedio. En el caso de la Franja Andina de la Leche el piso es el promedio histórico de los precios de Nueva Zelandia, mientras que el techo es ese promedio más una desviación típica.

El tamaño de los derechos variables que genera el sistema andino, ofrece dificultades, aunque no dramáticas. Es claro que si los precios mundiales del trigo llegan a caer a los niveles tan bajos como los observados hacia 1991, el nivel consolidado de Venezuela en el GATT (30%), va a significar que no podrá aplicar el nivel que el mecanismo exige. Sin embargo, éstas son situaciones extremas. Si hacia el futuro los niveles bajos de precios no son extremos, la franja es aplicable en toda su extensión; incluso, un nivel consolidado del 20% puede ser suficiente para la operación del sistema de franjas.

De todas formas, ha sido claro en todo el proceso de negociación del Sistema Andino de Franjas de Precios, que el nivel consolidado ante el GATT hay que respetarlo. Por esta razón hay un artículo que expresamente establece en la Decisión 371 que los países miembros podrán limitar la magnitud de los derechos variables a lo indispensable, para cumplir con los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay.

De manera alguna la intención de los países andinos es eludir los compromisos de la Ronda Uruguay. Si hay algún conflicto de contradicción, éste seguramente obedecerá a simples interpretaciones.



# LA NEGOCIACIÓN ARANCELARIA COLOMBIANA EN LA RONDA URUGUAY

FERNANDO BARBERI GÓMEZ<sup>1</sup>

## I. INTRODUCCIÓN

**E**l tema al cual debo referirme en este simposio cual es el de la negociación arancelaria colombiana en la Ronda de Uruguay será igualmente objeto de tratamiento por parte de ilustres expositores, razón por la cual, conciente del riesgo de que la presente ponencia carezca del hilo conductor debido, me he aventurado a tratar otros temas relacionados, que por su importancia para el futuro del Comercio Agropecuario del país ameritan el diseño de cursos inmediatos de acción.

## II. LA ESTRATEGIA DE NEGOCIACIÓN COLOMBIANA

El margen de acción de la política arancelaria colombiana se encuentra, en el marco del GATT, definido por la diferencia existente entre aranceles del 0% y los techos arancelarios que

consolidados, tanto para los productos que se arancelizaron como para aquellos que no fueron objeto de tal procedimiento.

Estos márgenes son bastante amplios, puesto que Colombia había negociado sólo un número reducido de productos, con motivo de su adhesión al GATT, y aprovechó el tratamiento especial que se otorgó, en el marco de la Ronda Uruguay, para los países podían hacer compromisos de niveles máximos de aranceles y no verse forzados, como otros países, a efectuar consolidaciones sobre sus aranceles vigentes o reducciones sobre los mismos.

La estrategia de consolidación de aranceles en el sector agrícola buscó preservar el mayor margen de acción posible para las futuras negociaciones que se adelantarán en esta materia, las cuales, como se consigna en el Acta de Marrakesh, deberán iniciarse a los cinco años de entrada en vigencia la Organización Mundial de Comercio, O.M.C.

La consolidación arancelaria colombiana, en los productos sensibles, tuvo también en cuenta elementos de carácter proteccionista que resultaban razonables antes los magros resultados que de antemano se vislumbraban en

<sup>1</sup> Director Ejecutivo de FUNDAGRO.

la negociación de la agricultura en la Ronda, en lo que se refiere a la reducción de las ayudas internas y de los subsidios a las exportaciones.

En términos generales, Colombia dividió sus consolidaciones arancelarias en tres segmentos a saber: a) los productos que se encontraban en el sistema de franjas de precios, para los cuales, con base en una serie de ejercicios enmarcados en la metodología de tarifación establecida en el Texto Dunkel, se buscó asegurar la aplicabilidad de este sistema ante eventuales disminuciones de los precios internacionales. Así el punto de partida de la oferta de Colombia para estos productos osciló entre 83% en el caso del aceite de soya y 27.7% en el del aceite de palma, con un arancel promedio del 148%<sup>2</sup>, b) para los bienes no sensibles incluidos en los capítulos arancelarios de los bienes sensibles se consolidaron los aranceles en un 100%, pactándose una reducción para el 2004 al 90% y, c) para los productos no sensibles se otorgaron igualmente consolidaciones arancelarias del 100%, ofreciéndose una reducción a los 10 años, al 70%.

Estos techos para los productos no sujetos a franjas se fijaron entonces a tarifas muy superiores, tanto al arancel colombiano vigente como al arancel externo común, propuesto para el grupo andino, cuyos máximos niveles advalorem para los productos agropecuarios se encontraba en 20%.

Las consolidaciones para los productos sujetos a granjas de precios también se efectuaron a tarifas muy superiores a las que se han cobrado durante la vigencia del mecanismo en el país. Así, mientras los máximos aranceles totales recaudados por Colombia hasta 1994 ascienden a 55% en el caso del arroz, 30% en el de azúcar, 36% en el de la cebada, 90% en el de la leche, 47% en el del maíz amarillo, 59% en el del maíz blanco, 44% en el de la soya, 52% en el del sorgo y 79% en el del trigo, los aranceles consolidados en GATT, al finalizar el período de reducción ascendieron a 189%, 117%, 144%, 159%, 194%, 194%, 125%, 132% y 124% respectivamente.

De igual forma se conserva también un margen amplio de acción en materia de movi-

lidad de aranceles para los productos incluidos en las listas de acceso corriente, y acceso mínimo, cuyos techos arancelarios se consolidaron para las cuales allí establecidas en 80%.

### III. LA NEGOCIACIÓN ANDINA EN EL GATT

Sin entrar a evaluar la reciente negociación de Arancel Externo Común ni la del Sistema Andino de Franjas de Precios acordados, a finales de noviembre en la ciudad de Quito, sí conviene mencionar que la negociación andina condujo a una pérdida del margen de acción de la política arancelaria que Colombia había obtenido en el GATT, particularmente para los productos no incluidos en el Sistema Andino de Franjas de Precios. Esta pérdida se originó en los casos de Bolivia y Venezuela, como resultado de las consolidaciones arancelarias que habían efectuado en sus procesos de adhesión al Acuerdo General y en el de Perú, en el deseo explícito de este país de consolidar los aranceles de los productos agrícolas al 30%, con el fin de evitar las presiones proteccionistas que estaba recibiendo el gobierno a través del Congreso.

Esta pérdida de maniobrabilidad en el campo arancelario, menoscaba el poder de negociación del país en las futuras rondas de negociación de la agricultura en el GATT.

En efecto, es posible que al perder sentido el ofrecimiento de reducciones en los techos arancelarios, ante la existencia de la camisa de fuerza Andina para modificar la estructura arancelaria, al país se le exijan mayores compromisos en lo que atañe a las áreas de ayuda interna y subsidios a las exportaciones.

Es preciso así mismo, advertir que la protección a los productos sensibles que se otorga a través del Sistema Andino de Franjas de Precios puede resultar también vulnerada.

El acuerdo sobre la agricultura en el numeral 2 del artículo 4 de la parte 3, prohíbe la utilización de gravámenes variables a la importación y de precios mínimos de importación discrecionales, elementos ambos fundamentales del Sistema Andino de Franjas de Precios. No obstante

lo anterior, puede pensarse que mientras los países se muevan dentro de los techos arancelario consolidados y respeten los compromisos de acceso actual y acceso mínimo es improbable que algún tercer país los demande ante la organización mundial del comercio (O.M.C.).

Con todo, no puede desconocerse que existe una amenaza latente y que el país y el Grupo Andino en su conjunto deben empezar a preparar una defensa de estos mecanismos en el caso de que sea demandado y deben comenzar a desarrollar estrategias alternativas que les permitan mantener la estructura de protección acordada.

#### **IV. ACTITUD COLOMBIANA FRENTE A LA ELIMINACIÓN DEL SISTEMA ANDINO DE FRANJAS DE PRECIOS**

En el caso en que el Sistema Andino de Franjas sea objetado por la O.M.C. sería necesario replantear de manera integral la negociación agrícola, en el marco del Grupo Andino. Como es de conocimiento general las consolidaciones arancelarias efectuadas para estos productos por Bolivia y Venezuela, con motivo de su adhesión al GATT, que rigen para las importaciones que se efectúen dentro de los compromisos adquiridos por ellos en materia de acceso corriente y acceso mínimo, y por Perú en el marco de la Ronda Uruguay, se efectuaron a niveles inferiores a los colombianos por lo cual el país no podría darse el lujo de desproteger al sector agropecuario, cuyo mercado internacional se encuentra altamente distorsionado por las ayudas internas a la producción y los subsidios a las exportaciones en las naciones desarrolladas, en aras de la integración andina.

En estas circunstancias, sería preciso analizar detenidamente una serie de alternativas tendientes a evitar las distorsiones de comercio que presentaría el flujo e comercio de los productos de la cadena agroindustrial, derivados de las diferencias en los aranceles que se generarían en los países miembros. Entre estas alternativas sería preciso explorar mecanismos más fuertes de corrección a los contemplados en el artículo 12 de la decisión 370, o en el 16 de la Decisión 371, como puede ser una norma excluyente de ori-

gen o quizá una medida aún más fuerte, como la de excepcionar los productos agropecuarios del programa de liberación.

#### **V. AMORTIZACIÓN DEL SISTEMA ANDINO DE FRANJAS DE PRECIOS**

En materia del Sistema Andino de Franjas de Precios preocupa que no hubiera podido llegarse a un acuerdo para uniformar los aranceles advalorem de los productos en él incluidos. La inclusión de productos pertinentes al Sistema Andino de Franjas de Precios en las listas de excepción al Arancel Externo Común constituiría un factor de distorsión adicional para dicho sistema. En efecto la diferencia de los aranceles advalorem que cobren a terceros los países suscriptores de la Decisión 371 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena se sumaría a la existencia de las preferencias concedidas en el marco de la ALADI, a los tratamientos excepcionales para la fijación de los precios piso y techo existentes en las franjas del maíz, la leche y la carne de cerdo y a los compromisos GATT ya mencionados, para configurar un escenario que permite afirmar que la armonización de aranceles en el comercio agropecuario continúa siendo una meta al menos de mediano plazo.

En estas circunstancias, es preciso que los Ministerios de Comercio Exterior y de Agricultura y Desarrollo rural, así como los sectores privados agropecuarios de Colombia desplieguen una agresiva acción para lograr que sus vecinos no incluyan dentro del futuro anexo 4 de la Decisión 370, los productos de las franjas. De lo contrario, puede resultar cuestionable el costo al cual se alcanzó la armonización en el caso de los productos agrícolas.

En efecto, a pesar de que se avanzó en la rigurosidad del mecanismo de derechos correctivos para subsanar las distorsiones derivadas de la diferencia en los aranceles totales de los países miembros, ellos distan mucho de lo que hubiera sido una situación ideal, como fue la planteada por Colombia en la reunión de Caracas, en junio de 1944, en el sentido de que el sólo hecho de la existencia de estos diferenciales permitiera la aplicación automática del derecho co-

rectivo para todos los productos de la cadena agroindustrial.

La tesis planteada por el país fue sólo recogida parcialmente en la Decisión 371, ya que los derechos automáticos sólo se aplican en el caso de la triangulación, de una parte, mientras que las medidas para corregir las prácticas conocidas comúnmente como "molienda de aranceles" no pueden aplicarse de manera unilateral, sino que su imposición debe ser previamente autorizada por la Junta del Acuerdo de Cartagena. Además esta entidad conserva la autoridad para ratificar o denegar las medidas impuestas por los países para corregir los efectos derivados de la triangulación de productos. En estos aspectos es preciso que Colombia mantenga la tesis de que la definición de producto para efectos de la aplicación de los derechos correctivos se efectúe a cuatro dígitos del arancel y no a seis. Una posi-

ción de esta naturaleza contribuiría al menos a frenar la utilización intensiva de la maquila.

A estos factores se añade la escala posibilidad operativa de la Junta para manejar un volumen significativo de solicitudes en esta materia dado el proceso de reducción de personal a que se ha visto sometida, fundamentalmente por el incumplimiento de los compromisos financieros de los países miembros con dicha institución.

## CONCLUSIÓN

Los aspectos aquí señalados, permiten concluir que, no obstante la cuidadosa negociación acordada por Colombia ante el GATT, la falta de armonización de la política y los instrumentos diseñados para su aplicación dentro del Grupo Andino, constituyen factores que debilitan los términos de dicha negociación.

# NORMAS DE COMPETENCIA (SUBSIDIOS, “DUMPING” Y SALVAGUARDIAS) Y SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

MANUEL JOSÉ CÁRDENAS<sup>1</sup>

## ASPECTOS GENERALES

**E**ste evento es muy oportuno porque coincide no solamente con la aprobación, por parte del Parlamento colombiano, de los acuerdos de la Ronda Uruguay, sino también por parte del Congreso de Estados Unidos, lo que garantiza que la Organización Mundial de Comercio, OMC, y los instrumentos que la complementan van a entrar en la práctica en las fechas previstas.

La creación de la OMC, realmente es un hito en las relaciones económicas internacionales, pues era una vieja aspiración que había quedado frustrada desde la suscripción de la Carta de La Habana, a finales de la década de los 40, cuando se pretendió crear una organización de comercio que se frustró porque el Congreso de Estados Unidos no aprobó este convenio. En esa época, se adoptaron algunos compromisos previstos en dicha Carta, en materia arancelaria, los cuales, con el correr de los años, y en especial a partir de la Ronda Tokio, se fueron ampliando a otros aspectos del comercio internacional, con base en una serie de códigos de conducta que

no obligaban a todos los países miembros, sino a aquellos que formaban parte de los mismos códigos.

El gran avance que se logró en la Ronda Uruguay, con relación a la Ronda Tokio, es precisamente el de que todos los compromisos que se adquirieron en esta ocasión van a ser de aplicación general, para todos los miembros. Esto tiene importancia fundamentalmente con relación al tema de los códigos sobre subsidios, derechos compensatorios, “dumping”, ya que en la Ronda Tokio no eran obligatorios, y Colombia solo vino a participar en dichos códigos -menos en el de “dumping”-, después de una difícil negociación con Estados Unidos, que le permitió ingresar a este, mediante la suscripción de determinados compromisos.

Ahora tenemos que participar en todo y sujetarnos a estas normas que, además, por haberse convertido en Ley de la República, tienen un carácter obligatorio desde el punto de vista interno. Habrá que ver su grado de aplicación, es decir, si son lo suficientemente concretas como para que se puedan llevar a la práctica directamente en Colombia o si necesitan algunos desarrollos legislativos, bien en el orden nacional o en el orden andino.

<sup>1</sup> Viceministro de Industria, Comercio y Turismo.

De acuerdo con lo que se me había pedido, voy a referirme al Código de Subsidios, al Código sobre "Dumping", a las normas sobre agricultura que establecen tratamientos especiales, a las normas sobre servicios y, finalmente, al Acuerdo sobre Salvaguardias.

## SUBSIDIOS Y DUMPING

En lo que se refiere a subsidios, hay que destacar que durante la Ronda Uruguay se hizo un trabajo fundamental para precisar lo relativo a los conceptos mismos de lo que es un subsidio y a los procedimientos que deben seguirse para adelantar las investigaciones correspondientes. En realidad, subsidios son aquellas medidas que implican una contribución de carácter financiero de un gobierno o de cualquier organismo público que, de alguna forma, conduzca al sostenimiento de unos ingresos o de unos precios y, lo que es muy importante, que otorgue un beneficio.

Fundamentalmente, ese concepto de contribución financiera tiene varias modalidades pero, dado el poco tiempo de que dispongo, no voy a entrar en mayores detalles.

El Código de Subsidios, por primera vez, clasifica a los subsidios en tres categorías: las subvenciones prohibidas, las recurribles y las no recurribles. En el caso de las subvenciones prohibidas y recurribles introduce un elemento nuevo, como es el requisito de que la subvención sea específica, es decir, que se otorgue a determinado sector o persona. Esta es una condición que habrá de tenerse en cuenta de ahora en adelante cuando se entre a calificar si determinado apoyo financiero tiene la característica de subsidio o no.

La primera categoría -los subsidios prohibidos- se refiere a aquellas subvenciones a la exportación y a aquellas supeditadas al empleo de productos nacionales, con preferencia de los importados. Entonces, son dos las subvenciones prohibidas: a la exportación, y aquellas que discriminen entre el producto nacional y el importado.

Se conceden tres años para eliminar estas subvenciones prohibidas, pero, como lo comen-

taré más adelante, hay un tratamiento especial para los países en desarrollo y para los menos desarrollados, con plazos más amplios.

La segunda categoría es la que se refiere a las subvenciones recurribles. Se consideran como tales, aquellas que tengan efectos desfavorables para los intereses de otros países miembros. En este tipo de subvenciones se tienen muy en cuenta los aspectos relacionados con el perjuicio grave o con la amenaza de perjuicio, que ha sido uno de los elementos tradicionales en estas investigaciones.

Se establece una presunción de perjuicio grave cuando el total de las subvenciones **ad valorem** supere el 5% sobre la base de un costo para el gobierno, o cuando exista condonación directa de la deuda. La responsabilidad de la carga de la prueba corresponde a quien otorga la subvención.

Finalmente, están las subvenciones no recurribles, que son aquellas que no son específicas, y en el caso de que lo sean, se refieren a: 1) asistencia para actividades de investigación, realizadas o contratadas por empresas, 2) asistencia a regiones desfavorecidas, y 3) subvenciones que se otorguen para cumplir con las nuevas exigencias ambientales.

En esto hay mucha influencia de las normas que regulan estas materias en las comunidades europeas, fundamentalmente en lo que se refiere a la competencia, porque allá está definido el concepto según el cual cuando se trata de ayudas de carácter regional para apoyar a zonas deprimidas, ese tipo de ayudas no son incompatibles con los objetivos y principios del proceso de integración que se adelanta en el Viejo Continente.

Las subvenciones a las exportaciones, están indicadas en una lista ilustrativa que forma parte de un anexo del Código, y básicamente tienen un carácter general en el sentido de que se consideran subvenciones en la medida en que no se limiten a una devolución de impuestos indirectos. Cuando el subsidio sea superior a las devoluciones de impuestos indirectos, entonces esa medida se considera como una subvención.

Al respecto, las normas de la Ronda Uruguay consagran mayores precisiones frente a lo que establecía el Código de Conducta de la Ronda Uruguay, además de que establecen una serie de principios para definir lo que habrá que hacerse cuando la subvención no se dé en un sólo momento de la operación económica, sino por etapas. También precisa los aspectos relacionados con el tratamiento de los insumos. Admite el "draw back", no sólo a aquellos materiales que sean físicamente incorporados en el producto final, sino también a la energía, los combustibles y el petróleo.

El sistema para la solución de los problemas que se originen por los subsidios, se inicia con la creación de grupos de consulta entre los países interesados, lo cuales, si no llegan a ningún acuerdo, pueden crear un grupo especial y, finalmente, ser considerados por el Comité de Subvenciones y de Medidas Compensatorias.

Las investigaciones tienen que hacerse de acuerdo con lo que ya es tradicional en estos casos, en los cuales no sólo hay que determinar la existencia de subsidios, sino que, simultáneamente hay que establecer el perjuicio y la relación de causalidad que pueda existir entre el subsidio y el perjuicio. Si no se dan los dos elementos extremos, no puede haber lugar a la imposición de derechos compensatorios. Si hay un subsidio, pero no causa perjuicio, evidentemente, no se pueden imponer derechos compensatorios. El procedimiento debe desarrollarse cumpliendo determinadas reglas.

Está previsto dentro de los procedimientos establecidos que se puedan expedir medidas provisionales, pero no antes de los sesenta días de abierta la investigación. La legislación del Grupo Andino, por ejemplo, permite dictar esas medidas provisionales en el momento mismo de aceptar la petición, pero ello ha dado lugar a cuestionamientos porque la parte demandada no tiene el tiempo para presentar descargos.

Otro sistema que está previsto es el de la suspensión de la investigación, por petición de las partes (el "Suspension Agreement"). Esta suspensión debe implicar una de dos alternativas: la eliminación de la subvención o un compromiso de revisión de los precios, en virtud del

cual debe eliminarse el perjuicio que se le está causando a la empresa afectada.

No voy a entrar en más detalles de la parte procedimental. Sólo quisiera hacer algunos comentarios del régimen especial para los países en desarrollo y para los menos adelantados.

En lo que se refiere a las subvenciones a la exportación, la prohibición no es aplicable a los países menos desarrollados, y el plazo que tienen los países en desarrollo, pasa de tres a ocho años. En cuando a las demás subvenciones, el plazo es de cinco años para los países en desarrollo, y de ocho para los menos adelantados. También se permite que la investigación pueda terminar, inclusive anticipadamente, cuando se demuestre que el comercio está por debajo de 2%, es decir, que haya una consideración del poco perjuicio que se está causando a la producción del país demandante.

Con relación al Acuerdo "Antidumping", las normas procedimentales son bastante similares a las que tienen que ver con los subsidios. El "dumping", como es sabido, se presenta cuando se vende en el mercado internacional a precios inferiores a los precios normales del mercado interno. Aquí también la investigación debe terminar cuando se demuestre que el daño es inferior en 2% con respecto al precio de exportación.

Las normas sobre "dumping" y subsidios que he comentado hasta ahora no se aplican a los productos agropecuarios. Como ya lo habrán visto, este sector estuvo al margen del GATT, y sólo en la Ronda Uruguay se entró en un proceso gradual de incorporación, el cual no satisfizo plenamente a los países en desarrollo, pero que significa un primer compromiso para hacer que el agro se rijan por normas comunes.

En el tema agropecuario, lo que se estableció no fue la prohibición de las subvenciones, sino que hubo un compromiso de reducción gradual de su monto, durante un período de seis años, contados a partir de 1995, teniendo en cuenta los niveles promedios registrados en el período 1986-1990. Esto implica que en el año 2000, el valor de la subvención o los desembolsos presupuestarios destinados a cubrirlo se deben haber reducido en un 36%, mientras que las cantidades subvencionadas tendrán que ha-

berse bajado en un 21%. Para los países en desarrollo, las reducciones serán del 24% y 14%, respectivamente. La gran limitante de esta negociación consiste en que sólo se adquirieron compromisos limitados en materia de subsidios, y no en otros instrumentos utilizados por los países desarrollados, y que resultan fundamentales dentro del comercio y la producción de bienes agropecuarios, como son aquellos tendientes a equilibrar los precios de los productos importados con relación a los nacionales. En el Grupo Andino estamos haciendo un primer esfuerzo en cuanto tiene que ver con las franjas de precios.

Entonces, es importante tener presente que los productos agropecuarios no se rigen por las normas de tipo general, ni tienen establecidas las prohibiciones, sino que gozan de este tratamiento especial de reducción a seis años en los porcentajes establecidos.

Ahora bien, en materia de servicios no se establecieron obligaciones sobre eliminación de las subvenciones, puesto que será en cada acuerdo especial sobre servicios, en el que se establezcan las mismas.

## **SALVAGUARDIAS**

En lo que se refiere a cláusulas de salvaguardia, que es un mecanismo adicional al de los subsidios y al del "dumping", también hay normas nuevas interesantes. Las cláusulas de salvaguardia se pueden aplicar cuando las importaciones aumenten en una forma desmedida en cantidades y en términos absolutos, y ese aumento perjudique a la producción nacional.

En este caso no hay que demostrar si hay subsidios o "dumping", sino si ha habido un incremento importante de las importaciones negativo para la producción doméstica. Esta es la diferencia con los casos anteriores.

También está previsto cómo se debe adelantar la investigación, dentro de la cual el concepto de confidencialidad es muy importante.

Se pueden establecer salvaguardias provisionales en circunstancias críticas, como la que acaba de adoptar el gobierno de Colombia con re-

lación a la importación de textiles y confecciones procedentes de China. Pero éstas medidas tienen que ser transitorias y sólo se pueden materializar a través de incrementos arancelarios, porque en la aplicación de la Cláusula de Salvaguardia, al finalizar la investigación, sí existe la flexibilidad para establecer un incremento del arancel o la fijación de una cuota.

Según las reglas que rigen al respecto, las limitaciones que se establezcan deben tener un mínimo que no esté por debajo de un récord histórico que se toma de un promedio en los últimos tres años.

Hay varias modalidades para adelantar la investigación, distinguiendo si se trata de países desarrollados o en desarrollo, y se dice que cuando las importaciones de estos últimos no excedan en 3%, los primeros no podrán fijarles cláusulas de salvaguardia.

## **SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS**

El otro tema es el de la solución de controversias, que se aplica a los Acuerdos sobre la Ronda Uruguay, así como al mismo Acuerdo que crea la Organización Mundial de Comercio, OMC. Dichos mecanismos se adelantan a través de grupos especiales, compuestos por personas nombradas por las partes.

Existe un órgano de solución de diferencias, que entra a actuar en caso de que no haya acuerdo entre dichos grupos o entre las instancias de apelación creadas para intervenir cuando no funciona el grupo especial. Los órganos de apelación están compuestos por tres miembros, escogidos de listas que periódicamente se elaboran por parte de expertos de reconocida idoneidad.

Entonces, la idea es adelantar consultas, utilizar los mecanismos de nuevos oficios, conciliación y mediación, a través de estos grupos especiales o de los órganos de apelación. Cuando no se llegue a un Acuerdo, se pone el tema a consideración del Órgano de Solución de Diferencias, dentro del cual el país demandado tiene que obligarse a cumplir los compromisos de la OMC o de los acuerdos complementarios, en un



plazo. Si, finalmente no se puede llegar a un acuerdo, la última instancia es el arbitraje.

De todas maneras, este mecanismo de solución de controversias representa un avance con relación a los sistemas contemplados en el GATT, los cuales eran simplemente páneles que podían condenar a un país, pero no lo obligaban a cumplir ningún compromiso, como ocurrió con el bien conocido caso del banano.

Esta es a grandes rasgos la nueva normativa internacional que va a regir. En el caso colombiano, nosotros tenemos una situación que hay que plantear en tres niveles: uno, en el Grupo Andino, dentro del cual hay una serie de compromisos en virtud de los cuales, cuando se trate de comercio entre los países miembros, las investigaciones -estoy hablando de subsidios y de "dumping"-, deben ser conocidas por la Junta del Acuerdo de Cartagena. Pero ahora, con la adopción del Arancel Externo Común, las com-

petencias de este organismo se amplían aun más.

En segundo lugar, están las normas nacionales que, fundamentalmente, se aplican a aquellos países sobre los cuales no existe convenio. En este momento, el gobierno colombiano está en un proceso de revisión de lo que tiene que ver con el "dumping" y con las cláusulas de salvaguardia, para agilizarlas y hacerlas más operativas.

Finalmente, están los acuerdos a que se lleguen sobre estos temas en otros convenios que puedan celebrarse con otros países, siendo las más importante las normas que quedaron establecidas dentro del Grupo de los Tres.

Como ustedes ven, hay una serie de instrumentos novedosos que hay que aprender a utilizar, y que requieren la mayor y más amplia divulgación para que podamos, si no acabar con el proteccionismo, por lo menos sí ponerlo en cintura.

# EL ACUERDO SOBRE MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS DEL GATT-94. ANTECEDENTES Y ALCANCE

CARLOS F. ESPINAL<sup>1</sup>

## ANTECEDENTES Y ASPECTOS GENERALES

Las medidas nacionales en materia de sanidad animal y vegetal que afectan al comercio, han estado sujetas a las normas del GATT desde 1948. La Cláusula de la Nación más Favorecida (Artículo I del Acuerdo General), dispone como elemento sustancial de dicho Acuerdo el compromiso de no dar trato discriminatorio a los productos importados de los distintos países adherentes del GATT y el Artículo III prescribe que tales productos deben recibir un trato no menos favorable, que el dado a los productos nacionales en cuanto a las normas que regulen su venta.

El Artículo XX permite a los países adoptar las "medidas necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales", siempre y cuando estas medidas no sean discriminatorias y entrañen restricciones comerciales. Esta disposición faculta de algún modo a los países para imponer a los productos importados prescripciones más rigurosas que aquellas aplicables a la producción nacional.

En la Ronda Tokio, sobre negociaciones del GATT se obtuvo un Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, que fue durante los últimos años el marco multilateral en la materia, y aunque no hace referencia explícitamente a las medidas sanitarias, sus desarrollos jurídicos incluyeron, en su ámbito, las medidas en materia de residuos de plaguicidas, procedimientos y normas en materia de inspección y etiquetado. Los países adherentes a este Acuerdo aceptaron utilizar las normas internacionales como las del Codex Alimentarius y notificar a los demás miembros, por conducto del GATT, las normas que no estuviesen basadas en normas internacionales. Este Acuerdo contemplará también disposiciones en materia de solución de controversias comerciales originadas en la aplicación de "normas técnicas". Colombia nunca fue signatario de este Acuerdo.

El nuevo Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias que se obtuvo como resultado de la Ronda Uruguay (SFS) corresponde a un viejo anhelo de la Comunidad internacional por establecer un marco multilateral que reglamente en el futuro estas medidas, con el objetivo fundamental de evitar que se sigan convirtiendo en unos de los obstáculos más recurridos del comercio de productos agropecuarios.

<sup>1</sup> Consultor del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA.

Si bien el Acuerdo es poco vinculante y bastante limitado, tiene el mérito de por lo menos establecer unas definiciones aceptadas por todos los países miembros de la Organización Mundial de Comercio, OMC, así como establecer la voluntad de emprender un programa de armonización y de equivalencia de las medidas de todos los países, unos procedimientos de consulta para nuevas medidas y unos procedimientos para la solución de diferencias.

El Acuerdo reconoce como punto de partida que estas medidas son necesarias para garantizar la protección de los seres humanos, los animales y las plantas, y pueden ser inconvenientes en tanto den lugar a restricciones al comercio, en la medida en que la eliminación de otras barreras puede ejercer presión para utilizar restricciones sanitarias como un instrumento de protección, técnicamente complejo, y, por lo tanto, sutil y difícil de impugnar.

En este Acuerdo se definen como medidas sanitarias y fitosanitarias aquellas aplicadas para proteger la vida de las personas o de los animales de los riesgos resultantes de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, bebidas o alimentos para animales, o para proteger la vida de los animales o preservar los vegetales de plagas, enfermedades u organismos patógenos, o para proteger la vida de las personas de enfermedades propagadas por animales y vegetales, o para prevenir y limitar otros daños a un país resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas. Se incluyen en este Acuerdo las medidas sanitarias y fitosanitarias adoptadas para proteger a los peces, los bosques, y la fauna y flora silvestres.

Los elementos nuevos más relevantes que contiene el Acuerdo tienen que ver con la restricción que se impusieron los países de sólo adoptar medidas para proteger la vida y la salud que estén basadas en razones científicas, la posibilidad de reclamar por medidas si se tienen pruebas de que estas no son justificadas, el derecho a conocer, a petición, los procedimientos y decisiones sobre los cuales se basa la evaluación de riesgos sanitarios de un país dado y la voluntad de ser coherentes en las decisiones sobre qué es un producto alimenti-

cio inocuo, y en las respuestas a las preocupaciones en la materia.

El programa de armonización de las normas sanitarias estará basado en las normas, directrices y recomendaciones internacionales elaboradas por los países miembros de la OMC, en el marco de otras organizaciones internacionales, que hacen análisis científicos sobre la evaluación de riesgos y la determinación de los efectos en la salud de las personas de la presencia de contaminantes, aditivos o plaguicidas en los productos alimenticios, o de los efectos de plagas y enfermedades en la salud de los animales o en la preservación de los vegetales.

El problema que plantean las normas internacionales es que con frecuencia se establecen prescripciones tan rigurosas que a muchos países les resulta imposible aplicarlas internamente. A su vez, las normas nacionales no infringirán el Acuerdo si son más rigurosas que las internacionales, siempre y cuando que el país que las tenga, en caso de una controversia, justifique este mayor rigor con razones científicas. De todas maneras la armonización de normas no implica una disminución de la protección sanitaria, sino más bien llegar a niveles de protección "suficientes" compatibles con unas condiciones adecuadas para el comercio de productos.

## **ALCANCE DEL ACUERDO**

Los aspectos más relevantes del Acuerdo tienen que ver con los derechos y obligaciones básicas de los países miembros, los principios para la armonización y equivalencia de las medidas, los conceptos de evaluación de riesgo y determinación del nivel adecuado de protección, los principios para la adaptación de las medidas a las condiciones regionales, incluyendo el concepto de zonas libres y de escasa prevalencia de plagas y enfermedades, los procedimientos que deben seguirse para el control, inspección y aprobación, el trato especial y diferenciado a los países en desarrollo, y los procedimientos de notificación, consultas y solución de diferencias.

Los derechos y obligaciones básicas adoptadas se refieren al reconocimiento que se hace de la necesidad de adoptar medidas sanitarias

sólo para proteger la vida y salud de personas y animales y proteger los vegetales, evitando que estas medidas se conviertan en barreras proteccionistas y sean discriminatorias, aplicando la medida según el país de origen de la mercancía importada.

Se acepta como principio, para darle transparencia al uso de estas medidas, la disposición de los países miembros de emprender un programa de armonización "en el mayor grado posible" de las mismas, basado en las directrices y recomendaciones de organizaciones internacionales especializadas. Se acepta que cuando un país exportador demuestre "objetivamente" al importador que sus medidas alcanzan un nivel adecuado de protección para el importador, éste último debe aceptar estas medidas como equivalentes a las propias.

Se acordó como principio para la elaboración de las medidas la evaluación "adecuada" de las circunstancias y de los riesgos existentes para la sanidad de las personas, animales y plantas. Se convino que esta evaluación se efectuara sobre los testimonios científicos existentes, el examen de los procesos y métodos de producción, los métodos de inspección, muestreo y prueba necesarios, la prevalencia de plagas y enfermedades concretas, la existencia de zonas libres o de baja prevalencia de plagas y enfermedades, las condiciones ecológicas y ambientales existentes, los regímenes de cuarentena, los factores económicos del caso, como el posible daño o pérdida de producción o de ventas en caso de entrada, radicación o propagación de una plaga o enfermedad, los costos de control o erradicación y la relación costo-eficacia de otros posibles métodos para limitar los riesgos.

En caso de una diferencia comercial, los procedimientos del GATT propician la búsqueda, por parte de los gobiernos, de una solución bilateral o de una conciliación, a través de la mediación del Director General del mismo. Si los gobiernos no pueden resolver su diferencia, tienen la opción de solicitar el establecimiento de un grupo especial de expertos que debe oír a las partes y formular recomendaciones, para lo cual, si es necesario, podrá acudir al asesoramiento científico o técnico. Si la conclusión del grupo especial es que un país no cumple las obli-

gaciones que le impone el GATT, éste deberá adecuar sus medidas de conformidad, bien sea mediante cambios en los procedimientos de aplicación, bien eliminándolas, o bien eliminado los elementos no conformes. Los grupos especiales someten sus recomendaciones a todos los países miembros y si estos las adoptan, están obligados a cumplirlas e informar de las medidas previstas para el efecto.

El Acuerdo prevé la cooperación técnica entre países en forma bilateral, o a través de las organizaciones internacionales especializadas, así como un trato especial y diferenciado en favor de los países en desarrollo, consistente en excepciones de duración limitada a las obligaciones del Acuerdo, con el fin de facilitar las oportunidades de exportación por parte de estas naciones.

## **COLOMBIA: SU PARTICIPACION EN EL ACUERDO SFS**

En general, Colombia, como todos los países en desarrollo, obtendría ventajas de este Acuerdo en la medida en que ofrece un marco multilateral para los convenios en la materia entre países, restándole importancia al "abuso de la posición dominante", que en este tema daba, antes de la Ronda de Uruguay, el peso político y la capacidad tecnológica. Sin un marco como el aquí descrito, los países en desarrollo estarían en posición de desventaja, tanto política como técnica, para impugnar las injustificadas restricciones sanitarias al comercio agropecuario. A su vez, se crea un ambiente más estable y con menos incertidumbre en las condiciones de venta, propicio para hacer esfuerzos en dirección a exportar productos inocuos. Si bien las autoridades sanitarias del país poco participaron en esta negociación, como sí lo hicieron otros países en desarrollo, es necesario que se prevea en el futuro una mayor participación en el seguimiento del Acuerdo, en los procesos de armonización y de equivalencia de normas y en el seguimiento a los procesos de solución de diferencias que de alguna manera harán la jurisprudencia futura del Acuerdo.

La presencia en el país de nuevas plagas y enfermedades, en coincidencia con los procesos

de reforma institucional en el Sistema Nacional de Sanidad Agropecuaria, pone en evidencia las dificultades que en el futuro se pueden tener para jugar un papel proactivo en el ámbito del Acuerdo SFS del GATT 94. En este sentido con-

viene evaluar adecuadamente la capacidad técnica, científica y de infraestructura que tiene el país para insertarse adecuadamente en el nuevo esquema multilateral en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias.

## UNIR ESFUERZOS PRODUCE RESULTADOS



**A'g'u'A**  
Unámonos para cuidarla.

**E**l sector azucarero es consciente de la importancia del recurso hídrico para el Valle geográfico del río cauca.

Por eso apoya y respalda a las Asociaciones de usuarios de los ríos, que con su trabajo engrandecen nuestras cuencas.

Estos son verdaderos resultados !



Un mensaje de **asocaña** en apoyo a Las Asociaciones de Usuarios de los Ríos

# ACUERDO SOBRE APLICACIÓN DE MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS

HOMERO MORA<sup>1</sup>

**E**n primer lugar, voy a formular algunas consideraciones sobre la necesidad de las medidas sanitarias y fitosanitarias; posteriormente, presentaré una visión general sobre estas disposiciones en el GATT, para luego referirme al ICA como entidad encargada de resolver la problemática en estas materias. Las medidas sanitarias y fitosanitarias, como condicionamiento para la comercialización y el transporte de ciertos productos no son un concepto nuevo. Ya desde el año 1312 algunas ciudades europeas impusieron condiciones a la llegada de cargamentos de buques del lejano oriente, precisamente para prevenir el ingreso de enfermedades que asolaban a aquella región como la peste bubónica, el cólera y otras. A medida que se tecnificó la agricultura también se tipificó la problemática fitosanitaria y se determinaron las medidas de control necesarias para resolverla, dentro de las cuales se contemplan las de tipo preventivo, o sea, aquellas que restringen de alguna manera la movilización de vehículos, el transporte y la comercialización de algunos bienes, como plantas o animales y sus subproductos, con la finalidad de evitar la dispersión de plagas y enfermedades. Es cierto que este tipo de medidas restringen el comercio, pero es también cierto que algunos gobiernos se ven presionados a utilizarlas

como una forma de protección económica. Una medida sanitaria o fitosanitaria que no esté respaldada por una base científica, puede ser convertida en un instrumento proteccionista muy eficaz y, debido a su complejidad técnica, puede transformarse con facilidad en un obstáculo especialmente engañoso, muy difícil de impugnar.

Esto es precisamente lo que los negociadores de la Ronda Uruguay observaron en el transcurso de las mismas, por lo que quisieron buscar un mecanismo para evitar que, una vez que las normas que bajan los aranceles faciliten el comercio, los países no recurran a la utilización de estas medidas como una barrera para proteger su condición económica.

En este sentido, el Acuerdo habla sobre aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias, pero sin dictarlas. Únicamente, establece un mecanismo para que los países adecúen sus normas de tal manera que no las conviertan en barreras a la comercialización.

Dentro del Acuerdo se expresan como medidas sanitarias o fitosanitarias todas aquellas que directa o indirectamente intervienen en el comercio internacional. Y dentro de este concepto se definen como todas aquellas tomadas para proteger la vida y la salud de las personas y de

<sup>1</sup> Jefe de la División de Sanidad Animal del ICA.

los animales, de los riesgos resultantes por la presencia de aditivos, contaminantes y demás sustancias peligrosas en los alimentos, en las bebidas y en los piensos. Como podemos observar, prácticamente todas estas medidas están relacionadas de manera directa con la salud pública y con aquellas entidades que regulan la sanidad animal.

También se definen como medidas sanitarias y fitosanitarias, todas aquellas destinadas a proteger la vida de los animales y preservar los vegetales, de plagas, enfermedades y cualquier otro organismo dañino. De igual forma, como las que previenen o limitan otros daños a un país, resultantes de la entrada, establecimiento o propagación de plagas o enfermedades.

Los países pueden aplicar estas medidas, siempre y cuando que no sean incompatibles con las disposiciones del Acuerdo en general, estén basadas en principios científicos y no se mantengan sin testimonio suficiente; también, si no discriminan de manera arbitraria e injusta contra miembros con condiciones similares, y si su aplicación no constituye una restricción encubierta al comercio internacional.

La connotación específica y que cambia a la hora de la verdad el concepto de restricciones en la comercialización, está dada en este derecho y obligación: que las medidas sanitarias o fitosanitarias estén basadas en principios científicos.

Dentro de los principios que constituyen el Acuerdo sobre Normas Sanitarias y Fitosanitarias, está en primer lugar, la *armonización*. Se establece que los países deben armonizar sus normas, con la finalidad de poder tener acuerdos en común, bases para negociar, y se aconseja que todas estas disposiciones, directrices y recomendaciones, estén basadas en disposiciones, directrices y recomendaciones internacionales. Igualmente, se recomienda que los países participen en los foros de estas organizaciones, para que expongan sus razones y participen en las decisiones que en ellas se tomen.

Los países quedan obligados a atenerse al Código Alimentario y, en cuanto tiene que ver con la sanidad animal, a cumplir las reglamentaciones de la Oficina Internacional de Epi-

zootias, de la Organización Panamericana de la Salud y de todas aquellas instituciones regionales que, de una u otra forma, regulan las actividades de comercio.

En cuanto a la *equivalencia*, se ha establecido que los miembros deberán aceptar como equivalentes las medidas de otros miembros, si el miembro exportador demuestra objetivamente al importador que sus medidas tienen el nivel apropiado de protección solicitado. Esto obliga a que las naciones exportadoras dispongan de una estructura de investigación y de una infraestructura sanitaria que faciliten demostrarle al país importador que no tiene razones para imponer medidas restrictivas de esta naturaleza.

Dentro de la *evaluación de riesgo y determinación del nivel adecuado de protección sanitaria y fitosanitaria*, los miembros deben tener en cuenta las técnicas de evaluación de riesgo elaboradas por las organizaciones internacionales competentes: los testimonios técnicos y científicos existentes, los factores económicos, la reducción al mínimo de los efectos negativos comunes, las distinciones arbitrarias y que las medidas no entrañen un grado de restricción mayor que el requerido.

Es importante tener en cuenta que cuando un país haga la evaluación de riesgo, debe hacerlo con base en parámetros existentes, entre los cuales se citan los de algunas organizaciones internacionales relevantes.

También prescribe el Acuerdo que los países acepten aquellas medidas que se adapten a las características de las zonas de origen y de destino del producto; que consideren la existencia de programas de erradicación o control, y que reconozcan los conceptos de áreas libres de enfermedades y plagas. Específicamente se hace énfasis en el reconocimiento de las áreas libres, porque una plaga o una enfermedad no necesariamente afecta a todo un país, sino que puede localizarse en una determinada zona.

En cuanto tiene que ver con la *transparencia*, se establece que los países velarán porque todas las medidas que hayan sido adoptadas se publiquen prontamente, den un plazo prudencial entre la publicación de la norma y su entrada en

vigor, y dispongan de mecanismos de información.

Como aún no está definido cuál es el mecanismo para publicar las normas sanitarias y fitosanitarias, se ha optado por utilizar el existente en el Comité de Barreras Técnicas al Comercio. Por ahora, la información es procesada por la Secretaría del GATT y, posteriormente, publicada y entregada a los países.

Algunos países, en especial desarrollados, abogan por un tiempo muy corto; específicamente, la Comunidad Europea y Estados Unidos, han propuesto 35 días. Sin embargo, el resto de naciones está solicitando un mínimo de 60 días para poder acondicionar esta información. Una vez que se conforme el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, será su función establecer los mecanismos de información y los plazos.

En lo que respecta a los *procedimientos de control, inspección y aprobación*, se establece que los miembros velarán porque estos se inicien y se lleven a cabo sin demoras indebidas, y de manera que no sean menos favorables para los productos importados que para los bienes nacionales. También se insta a que no se exija más información de la necesaria y se respete el carácter confidencial de esta. Por otra parte, se establece que los derechos que puedan imponerse por los procedimientos y los productos importados, sean equitativos y no sean superiores a los costos reales. Estos derechos se refieren a las tarifas que se cobran por los servicios de sanidad.

En cuanto a *asistencia técnica*, se establece que los países desarrollados, ya sea de forma bilateral o por conducto de las organizaciones internacionales, presten asistencia técnica a los países en desarrollo. Esta asistencia puede prestarse en el campo tecnológico, en la investigación, en infraestructura, a través de créditos, donaciones o asesorías. Prácticamente esto ya queda a voluntad de las naciones.

Ahora bien, con relación al *trato especial diferenciado*, se deben tener en cuenta las necesidades especiales de los miembros en desarrollo. Así, pueden otorgarse plazos más largos para el cumplimiento o la implementación de las medidas sanitarias o fitosanitarias. También se esta-

blecen el fomento y las facilidades para la participación activa de los países en desarrollo en las organizaciones internacionales competentes.

Sobre el tema de *consultas y solución de diferencias*, considero que el viceministro de Industria, Comercio y Turismo ya habló con lujo de detalles. Con respecto a la *administración de las normas sanitarias y fitosanitarias*, se ha previsto el establecimiento de un comité que sirva de foro para celebrar consultas. Esta instancia, que deberá comenzar a operar en enero de 1995, desempeñará las funciones necesarias para aplicar las disposiciones del presente Acuerdo y para la consecución de sus objetivos, especialmente, en materia de armonización. Mantendrá un estrecho acuerdo con las organizaciones internacionales y elaborará un procedimiento para vigilar el proceso de armonización internacional, así como la utilización de normas internacionales.

En cuanto a la *aplicación*, son los miembros quienes tienen la responsabilidad de la observancia de todas las obligaciones estipuladas en el Acuerdo.

Con relación a las *disposiciones finales*, el Acuerdo establece que los países menos adelantados podrán diferir la aplicación del mismo hasta cinco años después de la fecha de entrada en vigor (1o. de enero de 1995) y que los demás miembros en desarrollo pueden hacerlo hasta dos años después.

Para finalizar, quiero decirles que las normas sanitarias y fitosanitarias prácticamente son la puerta de la comercialización, en lo que se refiere a animales, vegetales y sus productos derivados. Es posible que toda la armazón de la comercialización de estos bienes ya esté dada; sin embargo, si dichas medidas no están listas, esa puerta quedará cerrada. De ahí la necesidad de que las autoridades encargadas de resolver esta problemática, así como los importadores y los exportadores, estén al tanto de las disposiciones, y de que participen en esta operación engranada para poder comercializar. El ICA ha sido delegado, por medio de la Ley 101, como la entidad responsable de la sanidad animal y vegetal, directamente o por medio de terceros, mediante contratación, acreditación o delegación. El Insti-



tuto, aunque ha quedado con menos recurso humano, está en capacidad de estructurar los sistemas que le competen.

Entonces, son ya los dolientes quienes tienen que concertar con el ICA para armar la estructura necesaria que nos permita cumplir todos los condicionamientos que acabamos de ver.

Por ejemplo, a través de la acreditación es posible disponer de laboratorios para determinar la residualidad en los productos, cuando los países importadores así nos lo exijan.

De igual forma se dispone de laboratorios de sanidad animal y vegetal. Pero en el caso de que no sea suficiente, estamos en capacidad de poder contratar dichos servicios con terceros.

Necesitamos saber qué es lo que ustedes quieren, para poder diseñar esa estructura que nos permita ser eficientes en la OMC y darle un mayor desarrollo a la comercialización de productos agropecuarios.



ARAR

## NUEVOS TEMAS EN EL MARCO DEL GATT

GABRIEL IBARRA PARDO<sup>1</sup>

**L**a culminación de la Rueda Uruguay puso en evidencia que los objetivos buscados tradicionalmente por el sistema internacional de comercio, serán replanteados en el curso de las próximas décadas.

De hecho, durante el desarrollo de las negociaciones se presentaron intensas y difíciles discusiones sobre los denominados "aspectos sociales", que abarcan asuntos relacionados con la política de los países sobre medio ambiente, cultura, condiciones laborales y otros.

Las controversias sobre estos temas, hacen prever que hacia el futuro los países desarrollados tratarán de condicionar el libre comercio con los países en vía de desarrollo, al cumplimiento de exigencias mínimas relativas a la protección del medio ambiente, y a las garantías o derechos de los trabajadores.

Algunos críticos opinan que los anteriores temas están siendo manipulados por los Estados Unidos y por la Comunidad Económica Europea, para introducir barreras injustificadas al comercio, y para restar ventajas comparativas a las exportaciones de los países menos desarrollados.

Para entender el punto esencial del conflicto, es menester tener en cuenta que los asuntos laborales y ecológicos han desbordado el ámbito nacional de los países.

Ahora bien, es claro que cuando los problemas tienen repercusiones internacionales, los países deben acudir a tratados de igual naturaleza para procurar, al menos, una acción coordinada por parte de los gobiernos, en la adopción de las medidas nacionales. Es el caso, por ejemplo, de las reglas que se deben adoptar para proteger los bienes comunes de la humanidad, tales como la capa de ozono o las especies animales o vegetales en peligro de extinción. Los controles comerciales que hayan de establecerse con el fin de cumplir con estos propósitos, deben ser regulados y coordinados a través de acuerdos internacionales. Lo mismo debe considerarse para el caso de los asuntos laborales.

La regulación de estos asuntos en el ámbito internacional está íntimamente relacionada con los problemas de equidad y competitividad. Y últimamente se habla del aspecto de moralidad, en especial, en lo referente al trabajo infantil y al tráfico de basuras radioactivas.

Sobre el particular, se afirma que las medidas de represalia comercial no son el mecanismo

<sup>1</sup> Consultor Privado, socio de la firma CASTRO ESCOBAR E IBARRA.

más apropiado para lidiar con estos temas, y que más bien ellos se deben manejar a través del esquema del Sistema Generalizado de Preferencias.

En este sentido, debe anotarse que tanto las preferencias arancelarias otorgadas por los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea a los países andinos, con el fin de estimular sus esfuerzos en la lucha contra el narcotráfico y contra la producción de la droga, contienen cláusulas tendientes a incentivar la adopción, por parte de las naciones beneficiarias, de esquemas, normas y prácticas que mejoren las condiciones sociales y ambientales, así como cláusulas que penalizan a los países que actúen de manera inaceptable en relación con los derechos de los trabajadores - ejemplo: "slave labour"<sup>2</sup>.

Mucho se ha discutido sobre si las disputas relacionadas con los derechos de los trabajadores, son o no asuntos comerciales. El hecho es que los Estados Unidos y Europa los están considerando como tales y han visto en las restricciones de este tipo la vía más eficiente para forzar o imponer a otros países la adopción de reglas relacionadas con el medio ambiente y los derechos de los trabajadores.

Todo lo anterior hace prever que estos temas serán los que ocupen la atención de las futuras ruedas de negociaciones comerciales multilaterales.

El escenario anterior no es nada halagüeño, máxime si se tiene en cuenta la descoordinación existente entre las instituciones que han sido creadas para promover y coordinar la cooperación internacional de estos asuntos (Organización Internacional del Trabajo, OIT, el Programa Ambiental de las Naciones Unidas) y el GATT.

Se dice que uno de los beneficios que precisamente ha traído la discusión sobre las materias enunciadas, en la Rueda Uruguay, es el incremento de la comunicación y del trabajo conjunto que se ha comenzado a llevar a cabo entre estos organismos.

Así pues, el propósito del presente trabajo, es analizar en detalle los elementos que han conducido al conflicto planteado, así como las soluciones que se han sugerido para resolverlo.

## I. COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE

### 1. RELACION ENTRE COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE

Alguien decía que la ecología es una ciencia con mucho "eco". De hecho, en la medida en que el factor ecológico ha ido ganando terreno, sus repercusiones en las relaciones comerciales internacionales son cada día mayores.

En este sentido, hay quienes afirman que la economía mundial y el medio ambiente global son dos caras de una misma moneda, a la que se le ha dado la denominación de "economía"<sup>3</sup>.

Y es que los gobiernos han comenzado a acudir a medidas de política ambiental, de tipo económico o legal<sup>4</sup>, con el fin de proteger el medio ambiente y de promover el desarrollo sostenible.

Así, se habla de la creación de subsidios destinados a facilitar la reconversión de procesos industriales para reducir la contaminación, y de impuestos ecológicos que deben pagar las industrias altamente polucionantes, medidas estas de tipo económico.

Como ejemplo de instrumentos de tipo legal se pueden citar los niveles de exigencia ambiental, mediante los cuales se fijan las características que deben cumplir los productos vendidos en el mercado doméstico; las regulaciones que determinan los métodos de producción y los niveles de contaminación a los cuales se deben ajustar los productores; las prohibiciones de importación y exportación de bienes peligrosos para la salud, las restricciones a la exportación, establecidas para conservar los recursos naturales y los requerimientos de etiquetado y de empaque.

<sup>2</sup> El esquema de la Comunidad Económica Europea contempla, por ejemplo, reducciones extras del 20%, para aquellos países que promuevan mejoras sociales y ambientales.

<sup>3</sup> Ver Charnovitz Steve. The WTO and Social Issues en Journal of World Trade, V. 28, No. 6, October 1994. P. 25.

<sup>4</sup> Ver Rege Vinod. GATT Law and Environment Related Issues Affecting the Trade of Developing Countries en Journal of World Trade, V. 28, No. 3, June 1994, p. 95-169.

Es indudable que las medidas anteriores afectan el comercio de diversas maneras; es el caso por ejemplo, de las repercusiones que pueden tener en las condiciones y ventajas competitivas, así como en los flujos de comercio e inversión de los países, la existencia de disímiles niveles de exigencia ambiental, disparidad que puede llevar al denominado "dumping ecológico".

De hecho, los productores de los países desarrollados han alegado que los estrictos niveles de exigencia ambiental afectan su capacidad para competir, debido a los altos costos que deben asumir, en comparación con aquellos países que tienen exigencias ambientales más laxas.

De otra parte, los países en vía de desarrollo, que son precisamente los que tienen niveles de exigencia menos estrictos, temen que la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos comiencen a acudir a medidas de tipo comercial para forzarlos a adoptar requisitos ambientales más exigentes y que ello lleve a la aparición de nuevas formas de barreras proteccionistas y discriminatorias, en contra de sus economías.

Además, este tema plantea serios interrogantes relacionados con la soberanía de los países, pues las medidas que adopte un Estado de manera unilateral, trátense de derechos compensatorios, de prohibiciones o de restricciones a la importación, implican una intromisión en las prioridades y políticas ambientales de los demás socios comerciales.

De todas formas, es un hecho que las corrientes ecologistas han comenzado a tener una influencia indiscutible en las regulaciones comerciales internacionales. Es el caso, por ejemplo, del NAFTA, en cuyo ámbito se negoció un acuerdo complementario de cooperación ambiental.

El GATT no ha escapado a las anteriores influencias. El asunto de las medidas de carácter ambiental surgió por primera vez como un tema de política comercial en 1970, a raíz de las discusiones sobre los controles antipolución y los efectos que la disparidad de los diferentes niveles de exigencia ecológica pudieran tener en el comercio internacional<sup>5</sup>.

Bien se sabe que este tratado ha sido duramente criticado por ser insensible a las preocupaciones concernientes con el medio ambiente, y en algunas ocasiones ha llegado, incluso, a ser tildado de antiecológico. De ahí, que los ambientalistas han venido presionando porque se introduzcan modificaciones de fondo al GATT para ponerlo a tono con las necesidades de protección del medio ambiente.

Sin embargo, los expertos en política comercial consideran que algunas de esas críticas carecen de todo fundamento y que, por el contrario, los cambios sugeridos por los ecologistas, significarían reformas que traerían de antemano graves efectos desestabilizadores en un régimen de comercio internacional, que ya de por sí, tiene serios problemas de claridad y consistencia.

Estos asuntos han llevado a plantear múltiples inquietudes en las negociaciones comerciales multilaterales. Así, por ejemplo, se pregunta si las actuales disposiciones del GATT permiten imponer restricciones por motivos ambientales; si el GATT es el foro adecuado para tratar los temas concernientes a la protección del medio ambiente, o si, más bien, ellos debieran negociarse en otros escenarios. También se cuestiona hasta qué punto un país tiene el derecho de interferir en las políticas ambientales de otro socio comercial, mediante la aplicación unilateral de restricciones a la importación.

A continuación se presenta la evolución de estos temas dentro del marco del GATT, así como los principios y normas de este tratado que tienen relación con el medio ambiente.

## II. EL GATT Y EL MEDIO AMBIENTE

Se debe comenzar por mencionar que el GATT fija una serie de reglas a las cuales deben

<sup>5</sup> Industrial Pollution Control and International Trade. No. 1 Geneva GATT, Studies in International Trade, (No. 1) Geneva, GATT, July 1971, ver Thomas, Christopher and Tereposky, Gregory. The Nafta and tje Gide Agreement on Enviromental Cooperation, Adressing Enviromental Concerns in a North America Free Trade Regime en Journal of World Trade, V. 27. No. 6, Diciembre de 1993, p. 5 y ss.

ceñirse sus miembros en sus relaciones comerciales con los demás signatarios del tratado<sup>6</sup>.

El objetivo básico del GATT es elevar los niveles de vida y asegurar el progresivo desarrollo económico de los países miembros.

Se busca lograr estos objetivos, mediante la expansión del comercio mundial, la reducción de tarifas y la prohibición del uso de barreras no arancelarias. No obstante, en ciertas situaciones de emergencia, el Acuerdo permite la adopción de medidas de salvaguardia, así como la aplicación de derechos "antidumping" o compensatorios, para hacer frente a ciertas prácticas de competencia desleal.

Ahora bien, el GATT de 1948 no consagró ninguna disposición que se refiriera, de manera específica, al medio ambiente. Ello, tal vez, porque en los tiempos en los que se originó este tratado, dicho tema no tenía la importancia ni las repercusiones en el comercio que tiene hoy día.

En contraste con el anterior, el nuevo GATT se refiere, de manera expresa, al medio ambiente como un elemento que debe ser tenido en cuenta en el cumplimiento de sus objetivos.

Así, en el preámbulo del tratado mediante el cual se estableció la nueva Organización Mundial de Comercio, OMC, aparece textualmente lo siguiente:

**Las partes en el presente acuerdo:**

*Reconociendo que sus relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica debe tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva y a acrecentar la*

*producción y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales, de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico..." (El subrayado no es del texto).*

De otra parte, los ministros reunidos en Marruecos con motivo de la firma del Acta Final, mediante la cual se aprobaron los resultados de la Rueda Uruguay, suscribieron la Decisión Ministerial sobre Comercio y Medio ambiente, el 14 de abril de 1994.

En esta Decisión se expresa que no debe haber contradicción política entre la defensa de un sistema de comercio multilateral y no discriminatorio por un lado, y las medidas de protección del medio ambiente y la promoción de un desarrollo sostenible, por el otro.

En tal virtud, se reconoce la necesidad de coordinar las políticas de comercio y medio ambiente y para esos efectos, se encomendó al Consejo General de la Organización Mundial de Comercio, la tarea de establecer un Comité de Comercio y Medio Ambiente, que deberá presentar un informe a la Conferencia Ministerial, en la primera reunión que esta celebre después de la entrada en vigor del acuerdo, mediante el cual se establece la OMC.

Finalmente, se estableció también un programa separado para tratar el tema del comercio de servicios y medio ambiente.

Aunque en el texto del GATT no hay un acuerdo específico que se refiera a esta materia, en varias de sus normas se tratan aspectos relacionados con el tema, que permiten a sus signatarios adoptar medidas tendientes a proteger el medio ambiente. Lo anterior, claro está, siempre que estas medidas se adopten de conformidad con sus principios y normas generales -No discriminación, Nación más favorecida-

<sup>6</sup> Aunque hay quienes opinan que el GATT no es un tratado sobre comercio, sino que establece disciplinas sobre el uso de barreras comerciales, toda vez que regula las condiciones que deben cumplir los países signatarios para imponer restricciones al comercio. Por esta razón, se sostiene que en caso de conflicto entre el GATT y los tratados sobre el medio ambiente, que son realmente tratados de comercio, deben primar las disposiciones de estos últimos. Enfatizan quienes sostienen lo anterior, que los tratados sobre normas comerciales deben primar sobre aquellos que regulan el establecimiento de barreras comerciales. Ver Charnovitz. Op. cit. página 28.

En particular el Artículo XX (b) y (g) contempla excepciones en virtud de las cuales los países pueden adoptar restricciones a las importaciones, con el fin de proteger la salud, la vida humana y animal y para preservar los vegetales. Esta norma permite también establecer prohibiciones a las exportaciones, con el fin de conservar los recursos naturales en peligro de extinción.

Además, el Código de Obstáculos Técnicos al Comercio y el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, regulan la normalización de los productos, y establecen las características que deben reunir los bienes vendidos en el mercado local. En estos códigos, se consagran las exigencias, sobre los procesos y métodos de producción que las industrias deben cumplir y sus niveles de polución.

De otra parte, el Código de Subsidios del GATT en su Artículo 11 (f) incluye, entre los objetivos de política social para conceder subsidios domésticos, "...la redistribución geográfica de la Industria con el objeto de evitar la congestión y los problemas del medio ambiente."

### III. TEMAS QUE HAN SUSCITADO CONTROVERSIA

Las acciones adoptadas por los países que han dado lugar a controversia, han sido resumidas por la mayoría de los especialistas sobre el tema así:

1. Medidas adoptadas para procurar la conservación de los recursos naturales.
2. Medidas relacionadas con el denominado "dumping ambiental".

<sup>7</sup> Véase en este sentido Thomas, Christopher and Terepoksky, Gregory A. T. The Envolving Relationship Between Trade and Environmental Regulation in Journal of World Trade. V. 27. No. 4, Agosto 1993, p. 31-32.

Los autores mencionados señalan que las medidas enunciadas constituyeron el tema del "1991. World Wide for Nature Discussion Paper", en donde se sostuvo que las políticas comerciales debían de diseñarse para promover, en vez de impedir que los costos ambientales del desarrollo, se reflejen en la contabilidad de los productores. Op. cit. pág. 32.

3. Medidas mediante las cuales se aplican restricciones a las importaciones de productos, que no cumplen con los requerimientos domésticos o internos de exigencia ambiental.
4. Medidas que ponen en vigencia acuerdos internacionales sobre medio ambiente.

Para entrar en el análisis de las medidas enunciadas, es necesario considerar, antes, el concepto de *desarrollo sostenible*, definido como aquel que "... permite satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades<sup>8</sup>".

De acuerdo con Elizabeth J. Rowbotham<sup>9</sup> esta definición exige:

- Que los efectos ambientales de la actividad económica se identifiquen y reflejen en los precios de producción y en los precios de los insumos.
- Que cada generación transfiera a la próxima, como mínimo, las condiciones ambientales y capital que haya heredado de la anterior. Todas las acciones adoptadas por los gobiernos, en aras de preservar el medio ambiente, suelen justificarse en el concepto de desarrollo sostenible.

#### A. MEDIDAS PARA CONSERVAR EL MEDIO AMBIENTE

##### 1. CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES DOMÉSTICOS:

Nadie discute que el derecho de control y explotación de los recursos naturales, que tiene cada país, es una cuestión de soberanía nacional que escapa al ámbito de aplicación del GATT.

De hecho, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo reconoce el derecho

<sup>8</sup> Definición de la "World Comission on Environment and Development", originalmente contenido en el "Brundland Report". Sobre el particular, véase Rowbotham, Elizabeth J., Dumping and Subsidies Their Potential Effectiveness for Achieving Sustainable Development in North America en Journal of World Trade, V. 27 No. 6, December 1993, p. 145-171.

<sup>9</sup> Rowbotham Elizabeth J. Ob cit.

soberano, que tienen los Estados, a explotar sus propios recursos y a establecer sus propias políticas de desarrollo y medio ambiente<sup>10</sup>, pero también deja en claro, la responsabilidad que ellos tienen, de asegurar que las actividades desarrolladas dentro de su jurisdicción o control, no causen daño al medio ambiente de otro país o a las áreas ubicadas más allá de su propia jurisdicción. Además, se reconoce que estos derechos soberanos, deben ejercitarse, de tal manera que permita satisfacer las necesidades ambientales y de desarrollo de las futuras generaciones<sup>11</sup>.

El grado y medida en que los países deben explotar los recursos naturales, no son asuntos de los cuales deba ocuparse el GATT y, de hecho, este tratado guarda silencio en relación con este aspecto.

Lo que sí se contempla en este convenio es que los países no pueden establecer prohibiciones a la exportación de recursos cuyo consumo esté permitido localmente.

Sobre el particular, los ambientalistas suelen afirmar que el GATT promueve la explotación y depredación de los recursos no renovables y, lo que es más, que sus normas pueden llevar a debilitar la capacidad que tienen los gobiernos para adoptar medidas tendientes a garantizar que los recursos naturales se exploten de una manera racional y conforme al concepto de desarrollo sostenible.

Los especialistas en política económica han respondido a estas críticas, afirmando que, en verdad, el GATT no impide la conservación de los recursos naturales y que, de hecho, el sinnúmero de medidas que han adoptado recientemente los gobiernos -en las cuotas de pesca, la rata anual de tala de maderas tropicales y otras similares- no demuestran que el GATT no prohi-

ba a ningún país la adopción de correctivos para preservar los recursos naturales<sup>12</sup>.

Se reitera que lo que hace el GATT es imponer disciplinas a los gobiernos, una vez ellos permiten la explotación de los recursos naturales a nivel comercial<sup>13</sup>. Los redactores del GATT acordaron que una vez un producto es puesto en el comercio, el gobierno no puede imponer prohibiciones a las exportaciones o a las ventas para la exportación. Se trata, pues, de normas dirigidas a garantizar el acceso a los mercados, especialmente para preservar los compromisos adquiridos en materia de reducción de tarifas y evitar los artilugios de los países para restringir el comercio. No puede, pues, afirmarse, que se trate de normas que promuevan la explotación irracional de los recursos naturales.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que los artículos XI y XX del GATT permiten a los países la adopción de medidas para preservar los recursos naturales.

Así, si bien el Artículo XI establece que ninguna parte podrá imponer restricciones cuantitativas a las importaciones o a las exportaciones de productos provenientes o destinados al territorio de otra parte contratante, también contempla las siguientes excepciones:

- i) Restricciones cuantitativas, que se apliquen de manera temporal, para remediar o prevenir *"...una escasez aguda de productos alimenticios o de otros productos esenciales para la parte contratante exportadora"*<sup>14</sup>.
- ii) Restricciones cuantitativas o prohibiciones *"...a la importación o exportación necesarias para la aplicación de normas o reglamentos sobre la clasificación, el control de la calidad o la venta destinados al comercio internacional"*<sup>15</sup>.

Debe anotarse que, en la aplicación de estas restricciones se debe dar cumplimiento a la Cláusula de la Nación más favorecida.

<sup>10</sup> La Declaración de Río fue adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas de Comercio y Medio Ambiente. El Principio 2 de esta Declaración establece lo siguiente: *"Los países tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos de acuerdo con sus propias políticas ambientales y de desarrollo"*.

<sup>11</sup> Véase el Principio 3 de la Declaración de Río.

<sup>12</sup> Véase Thomas, Christopher and Terepovsky, Gregory A. *The Evolving Relationship Between Trade and Environmental Regulation* en *Journal of World Trade*. V. 27. No. 4, agosto 1993,

<sup>13</sup> Artículo XX literal g).

<sup>14</sup> Artículo XI, 2. a).

<sup>15</sup> Artículo XI, 2. b).

Es de suma importancia resaltar que la disposición aludida *NO PROHIBE* la imposición de derechos, impuestos u otras cargas para restringir las exportaciones, de los recursos naturales, siempre y cuando se cumplan con las demás regulaciones del Acuerdo.

De otra parte, el Artículo XX, Literal g), permite la adopción de medidas "...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" y el Literal b) del mismo Artículo establece la posibilidad de imponer restricciones a la importación o exportación de productos provenientes o destinados al territorio de otras partes contratantes, que sean "... necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales."

Finalmente, el Artículo XX h) permite a los países miembros, imponer restricciones "...adoptadas en cumplimiento de obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo intergubernamental sobre un producto básico que se ajuste a los criterios sometidos por las partes contratantes..."<sup>16</sup>.

Hay quienes sugieren una revisión de los criterios con base en los cuales los países están negociando estos acuerdos, con el fin que se incluyan en ellos las condiciones que deben regir la aplicación de medidas restrictivas a las exportaciones, necesarias para el cometido de los objetivos ambientales de esos tratados<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Como ejemplo de este tipo de acuerdos pueden citarse los siguientes:

- El acuerdo sobre Madera Tropical de 1993, que en su preámbulo reconoce la necesidad de asegurar la óptima utilización de las maderas tropicales y el mantenimiento del balance ecológico de las regiones implicadas en el acuerdo, así como el balance ecológico de la biósfera.
- El Acuerdo Internacional del Azúcar de 1992 que establece la obligación, para todos sus miembros, de tener en cuenta los aspectos ambientales, en todas las etapas de aprobación del azúcar.
- El Acuerdo Internacional del Cacao de 1993, que en el Artículo 50 consagra la obligación para sus miembros de considerar el manejo sostenible del cacao, así como de su procesamiento, teniendo en cuenta los principios sobre desarrollo sostenible, acordados en la octava sesión de la Unctad y del Unccd.

<sup>17</sup> Véase Rege, Vinod. Ob. cit. Pág. 144.

Como se verá más adelante, el Artículo XX dispone que las excepciones en él contenidas no pueden aplicarse de tal manera que se conviertan en instrumentos discriminatorios e injustificados entre países en donde prevalezcan las mismas condiciones, aunque debe anotarse que en estos casos puede, de manera excepcional, no darse aplicación a la Cláusula de la Nación más favorecida.

Ahora bien, la ventaja de los impuestos de exportación, en relación con el otro tipo de restricciones no tarifarias, es que ellos constituyen una fuente adicional de ingresos fiscales para los gobiernos que los aplican. Hay quienes sugieren que estos ingresos adicionales pueden destinarse a la ejecución de políticas orientadas a la preservación de los recursos naturales y a promover el desarrollo sostenible<sup>18</sup>.

## 2. MEDIDAS PARA CONSERVAR LOS RECURSOS INTERNACIONALES

Las medidas nacionales adoptadas por un país con el fin de proteger los recursos a nivel internacional, buscan incentivar a otros para que manejen sus recursos naturales de una manera más racional y sostenible o para que protejan los bienes que constituyan patrimonio común de la humanidad. Así las cosas, estas medidas significan una intromisión en las políticas nacionales del país afectado y, por consiguiente, constituyen una interferencia inaceptable en su soberanía nacional.

Obviamente, la adopción de medidas restrictivas al comercio, utilizadas por un país, en aras de conservar los recursos naturales por fuera de sus fronteras está **TOTALMENTE PROHIBIDA** por el GATT.

## B. MEDIDAS CONCERNIENTES AL "DUMPING AMBIENTAL"

Se trata de aquellas medidas relacionadas con los efectos que sobre las condiciones de competencia y sobre la competitividad de los

<sup>18</sup> Véase Rege, Vinod. GATT Law and Environment-Related Issues Affecting the Trade Developing Countries en *Journal of World Trade*. V. 26, No. 3, June 1994. P. 142 y 143.



productores pudiera tener la disparidad en los niveles de exigencia ambiental establecidos por los diferentes países.

### 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

El problema surge cuando existen diferencias en los niveles de exigencia ambiental.

Se arguye que esta disparidad trae como consecuencia que las industrias ubicadas en aquellos países que han adoptado regulaciones muy estrictas deban asumir costos más altos, en comparación con los que incurren industrias similares que operan en países donde las regulaciones son más laxas.

Los efectos de la disparidad en los niveles de exigencia ambiental son más notorios en los procesos industriales que tradicionalmente se han caracterizado por ser muy contaminantes.

Ahora bien, cuando las diferencias en las regulaciones que deben cumplir los industriales son muy marcadas entre un país y otro, las empresas que cumplen con los requisitos más estrictos pueden verse en la imposibilidad de competir con sus homólogas de otros países que no tienen que adecuarse a esos niveles de exigencia. Esto es lo que se conoce como *dumping ecológico, dumping verde o eco-dumping*.

En estos casos se afirma que las industrias afectadas no pueden reflejar en los precios de sus productos los mayores costos originados en el cumplimiento de los estrictos niveles de exigencia.

Por otro lado, las empresas que no tienen que asumir estos costos tendrían una ventaja competitiva, lo que en la práctica se traduciría en un incentivo para premiar a aquellas industrias que transfieren la polución de una jurisdicción a otra.

Se aduce, en consecuencia, que la situación anterior lleva a generar distorsiones en las condiciones de competitividad y, por ende, a grandes pérdidas para los productores domésticos, además

del consiguiente aumento de la tasa de desempleo en los países de las empresas afectadas<sup>19</sup>.

De otra parte, también pueden producirse desviaciones artificiales en las corrientes de inversión, en la medida en que los empresarios tratarán de invertir en aquellos países en donde les cueste menos producir y en donde no tengan que cumplir con exigencias tan costosas. Esto puede llevar a fomentar los denominados "paraísos de polución".

Sin embargo, los especialistas en política económica afirman que la evidencia de estas aseveraciones está lejos de ser concluyente, toda vez que la reubicación de una industria únicamente es rentable y, en consecuencia, solo tomará lugar cuando la diferencia en los costos ambientales sea suficiente para garantizar la correspondiente reubicación. Esto supone "*ceteris paribus*" que los demás factores, tales como la calidad de la mano de obra permanezcan constantes<sup>20</sup>.

Lo que no tienen en cuenta quienes abogan por la uniformidad absoluta en los requerimientos y niveles de exigencia ambiental, es que las regulaciones deben adoptarse de acuerdo con las necesidades y grado de desarrollo económico de cada país.

El hecho de que existan diferentes niveles de desarrollo, implica automáticamente que la capacidad, los recursos y, en consecuencia, las políticas de cada nación para preservar el medio ambiente y lograr un desarrollo sostenible, deban necesariamente ser también diferentes.

De ahí, que cada Estado tenga que evaluar el monto de la inversión requerida para institucionalizar y poner en ejecución medidas de pro-

<sup>20</sup> Véase Rowbotham, Elizabeth J. Ob. cit.

<sup>21</sup> En este sentido, hay quienes afirman que los países desarrollados, deben tener en cuenta de manera imperativa, el concepto de desarrollo sostenible, en el diseño de todas sus políticas económicas, mientras que las políticas de los países en vías de desarrollo, sólo deben ajustarse a este concepto, en la medida que les sea posible. Es decir, que para los países desarrollados la evolución sostenible debe ser una obligación imperativa, para los segundos ésta no debe ser una exigencia sino una finalidad. Véase Rowbotham, Elizabeth J. Ob. cit página 148.

<sup>19</sup> Véase Thomas, Christopher and Tereposky, Gregory. The Evolving Relationship Between Trade And Environmental Regulation in Journal of World Trade. V. 27, No. 4. August 1993. P. 34.

tección ambiental y compararlo con los beneficios y utilidades a recibir.

Es por esto que los grados de compromiso de cada Estado en materia ambiental no puedan ser iguales y uniformes<sup>21</sup>.

Además, no puede olvidarse que los Estados contribuyen en diferente proporción a la degradación y contaminación del medio ambiente. En este sentido, el Principio 7 de la Declaración de Río establece lo siguiente:

*...En vista de la diferente contribución de cada país a la degradación ambiental los estados tienen una común, pero diferente responsabilidad. Los países desarrollados reconocen su responsabilidad en la consecución del desarrollo sostenible en vista de la presión que sus sociedades han colocado en el medio ambiente global, así como en las tecnologías y en los recursos financieros de los que disponen.*

En consecuencia, sería inadmisibles que los países menos adelantados se vieran coaccionados a adoptar estándares ambientales que fueran más allá de sus propias necesidades locales, en aras de mantener las condiciones de competitividad y de evitar distorsiones comerciales en las economías más desarrolladas. Ello significaría gravar con costos excesivos e innecesarios su desarrollo económico<sup>22</sup>.

## 2. MEDIDAS ADOPTADAS CON OCASION DEL DUMPING AMBIENTAL

Dada la preocupación existente en la Comunidad Económica Europea y en los Estados Unidos, en relación con los efectos que el alto nivel de exigencia de sus regulaciones pudiera tener en las condiciones de competencia, se ha comenzado a abogar por la adopción de restricciones comerciales unilaterales, con el fin de presionar a los países menos desarrollados para que

adopten regulaciones más rigurosas en sus territorios nacionales.

Como se verá más adelante, estas medidas son flagrantemente violatorias del GATT y significan, además, una imposición unilateral del marco regulatorio por el cual debe regirse el país afectado, si quiere conservar su acceso al mercado en el país importador.

Sobre el particular, algunos autores sostienen que si el GATT permitiera el tipo de comportamientos descritos, este tratado "*...dejaría de ser un foro de negociaciones multilaterales para el comercio, entre todas las partes contratantes y únicamente constituiría un marco de seguridad legal que regiría el comercio de aquellos países que tuvieran el mismo nivel de exigencia ambiental o con regulaciones internas idénticas*"<sup>23</sup>. (el subrayado no es del texto).

Las medidas que pretenden adoptar los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea para presionar la adopción de estándares ambientales más estrictos por parte de sus socios comerciales, pueden resumirse en las siguientes:

### a) Restricciones a las importaciones de bienes producidos con laxos niveles de exigencia ambiental

Estas contrarían varias disposiciones del GATT, en especial, el Artículo III que consagra la prohibición de aplicar medidas discriminatorias o menos favorables, en materia de impuestos, leyes o regulaciones internas a los productos importados del territorio de otra parte contratante, respecto del tratamiento que se confiere a los bienes nacionales *similares*.

<sup>22</sup> De acuerdo con un estudio llevado a cabo por la Brundtland Comisión, se estima que en 1980 los países menos desarrollados, tendrían que incurrir en un costo de US\$414 billones, en el control de la polución, si ellos tuvieran que cumplir con los mismos niveles que los exigidos para los Estados Unidos. Véase Rowbotham, Elizabeth J. Ob. cit. pág. 150,

<sup>23</sup> "Inside U.S. Trade. September 1990, párrafos 5.27 y 5.32, citado por Thomas, Christopher y Tereposki, Gregory A. Véase nota 6, Supra, p. 35i.

<sup>24</sup> Los Códigos Antidumping y de Subsidios del GATT se refieren a la acción de producto similar de una manera bastante vaga. Sobre el particular, las disposiciones pertinentes establecen que se entiende por producto similar para efectos de esos códigos "un producto que sea idéntico, es decir, igual en todos los aspectos al producto de que se trate, o, cuando no existe ese producto, otro producto que, aunque no sea igual en todos los aspectos, tenga características muy parecidas a las del producto considerado". Véase Artículo 2.6 del Código Antidumping y nota de pie de página No. 46 del Código de Subsidios.

No existe una definición expresa en el GATT de lo que debe entenderse por "producto similar"<sup>24</sup>. De tal manera, que este concepto se ha desarrollado, caso por caso, en los diferentes paneles en donde se han fijado criterios, tales como la posición arancelaria, el uso final del producto, la intercambiabilidad, la naturaleza y características físicas, con el fin de determinar cuando un bien es similar a otro.

Los ambientalistas sugieren que, además de los criterios anteriores, se tenga en cuenta la diferencia en el proceso o método de producción utilizado para fabricar el bien, con el fin de distinguir los productos manufacturados mediante procesos no contaminantes, de aquellos que son producidos a través de procesos que no cumplan con estrictos estándares ambientales.

Lo anterior riñe con las conclusiones de varios paneles del GATT sobre la materia.

Así, en el caso relativo al tratamiento discriminatorio, por parte de España, a las importaciones de café -no tostado- provenientes del Brasil, el panel estableció que las diferencias resultantes de factores geográficos, métodos de cultivo, métodos de proceso o de factores genéticos, no constituían suficientes razones para permitir un tratamiento tarifario diferente<sup>25</sup>.

Estas conclusiones fueron reafirmadas en el caso de las restricciones impuestas por los Estados Unidos a las importaciones de atún provenientes de México. En esta controversia, se concluyó que los Estados Unidos no podrían dar un tratamiento menos favorable que aquel establecido para el atún estadounidense, independientemente de si el proceso de pesca, por parte de las naves mexicanas, implicaba la captura accidental de delfines, y de si este era igual o no al proceso norteamericano<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Véase reporte del panel sobre España: "Tariff Treatment of Unroasted Coffee: Claim of Brazil concerning a Spanish Royal Decree which divided unroasted coffee into five tariff classifications with different tariff treatment", L/5 135, 11 June 1961, citado por Reiter Michael en *The International Legal Aspects of Process and Production Methods and World Competition*. V. 17, No. 4, June 1994. P. 114.

<sup>26</sup> Ver Thomas Christopher y Tereposky A. Greg. Ob. cit pp 23-45.

En efecto, el panel determinó que aunque existía diferencia en los métodos de captura del atún, no había ninguna diferencia en el producto en sí mismo considerado y, en consecuencia, las medidas impuestas eran violatorias del Artículo III del GATT.

Las decisiones de los paneles citados, llevan a concluir que la noción de producto similar debe estudiarse con base en la naturaleza y características de productos que compiten entre sí, y no en factores o características relacionadas con el proceso o con los métodos de producción.

### **b) Aplicación de derechos compensatorios para contrarrestar el subsidio "dumping ambiental"**

En la actualidad, estas medidas son totalmente improcedentes dentro del contexto del GATT. De hecho, la disparidad en los niveles de exigencia ambiental están lejos de enmarcarse dentro de lo que este tratado considera como "dumping" o como "subsidio" y, en consecuencia, ningún país puede imponer derechos antidumping o compensatorios para contrarrestar el denominado "dumping ambiental"<sup>27</sup>.

Por esta razón, los ecologistas afirman que las normas del GATT son incompatibles con la noción de desarrollo sostenible, por cuanto ellas no permiten combatir los siguientes tipos de "dumping ambiental":

- "Dumping" de bienes tóxicos o peligrosos.
- "Dumping" de industrias altamente polucionantes.
- "Dumping" de factores externos al método de producción.

Las inquietudes sobre las formas de "dumping" enunciadas, no surgen propiamente de la degradación del medio ambiente que ellas pudieran producir, sino, más bien, del impacto negativo que pudieran causar en la competitividad de las industrias.

<sup>27</sup> Para un completo y exhaustivo análisis en relación con este tema, véase Rowbotham, Elizabeth). Ob. cit.

Un ejemplo bastante ilustrativo sobre el particular lo constituye la preocupación por parte de los Estados Unidos y Canadá, con motivo de la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio, en relación con la pérdida de competitividad que pudieran sufrir sus industrias, respecto de las ubicadas en México<sup>28</sup>.

A raíz de estos temores, los Estados Unidos han comenzado a presionar porque se adopte un mecanismo que permita la imposición de derechos ambientales antidumping, dentro del NAFTA, lo que implicaría redefinir todo el procedimiento antidumping hoy vigente en el GATT.

Con el fin de garantizar la eficacia de este mecanismo, hay algunos autores que han sugerido la adopción de la siguiente metodología, dentro del NAFTA, que considero pertinente resumir, pues probablemente ella no demorará en ser sugerida en el ámbito del sistema multilateral de comercio<sup>29</sup>.

- Los derechos antidumping deben calcularse con base en la diferencia de precios del producto que sea atribuible a la disparidad en los niveles de exigencia ambiental.
- Para efectos de lo anterior, sería preciso comparar los costos ambientales del proceso de producción en el país que tiene bajos niveles de exigencia, con los costos de producción, asumidos por el fabricante en los países en donde las exigencias ambientales son más estrictas.

En esencia, se trata de comparar los costos relativos necesarios para producir el bien en condiciones ambientales similares. Esta comparación debe reflejar el valor de los recursos ambientales utilizados en el proceso de producción, así como el perjuicio ambiental causado por el proceso de producción que

puede evaluarse por el costo de realizar la correspondiente limpieza.

- Los derechos "antidumping" deben cobrarse al exportador, pero el producido de los mismos se ha de transferir al país exportador, que podrá utilizar estos fondos para financiar los controles que deban establecerse al medio ambiente.
- El derecho "antidumping" no se debe establecer por el 100% del costo ambiental que está siendo objeto de "dumping", sino que este se debe imponer por un porcentaje gradual que se irá incrementando, hasta reflejar el costo total, con el fin de dar la oportunidad al país exportador en cuestión de realizar los ajustes correspondientes.
- Con el fin de evitar que los derechos "antidumping" se utilicen de manera proteccionista, se debe elaborar una lista de productos y procesos que puedan ser susceptibles de derechos; esta lista deberá ser parte del régimen "antidumping".

Quienes sugieren este mecanismo, afirman que el mismo podría ser una fuente de fondos para las firmas ubicadas en países con bajos niveles de exigencia ambiental. Con el fin de asegurar que estos fondos se utilicen en la adopción de controles y métodos para mejorar los correspondientes procesos, desde el punto de vista ambiental, deben establecerse las condiciones para tener acceso a este programa de incentivos.

Lo anterior asegurará que los estándares de exigencia ambiental tiendan a situarse en el nivel más alto.

Finalmente, se aduce que los derechos "antidumping" desestimularían la posibilidad de que las industrias se reubiquen en los países que tengan laxos niveles de exigencia ambiental.

En suma, quienes sugieren la adopción de este régimen, sintetizan sus beneficios en los siguientes:

- a) Permitiría proveer de recursos financieros, a las firmas ubicadas en países con bajos niveles de exigencia, de tal manera, que estas pu-

<sup>28</sup> Esta preocupación surgió a raíz de la reubicación de las maquiladoras en el corredor fronterizo México "U.S.", con el fin de evitar los costos que implicaba cumplir con la estricta legislación ambiental norteamericana. Por otro lado, los Estados Unidos enfatizaron el hecho que entre 1981 y 1989, aproximadamente el 10% de las ganancias de exportación de México, estuvieron constituidas por productos altamente contaminantes. Véase "1991 World Bank Report" mencionado en *Financial Times*, 12 mayo 1993 p. 30, nota 22 supra, p. 150

<sup>29</sup> Nota 25, supra, *Ibid.* P. 156.

dieran adoptar técnicas y equipos tendientes a suprimir la polución.

- b) Permitiría proveer a los gobiernos de estos países, de fondos para que puedan aplicar su legislación.
- c) Serviría de incentivo a las industrias ubicadas en esos países para que mejoren sus procesos
- d) Desestimularía el establecimiento o reubicación de industrias altamente contaminantes.

Sin embargo, en mi opinión, el esquema sugerido desconoce el hecho de que los niveles de exigencia ambiental no pueden ser uniformes en todos los países, toda vez que -como se afirmó anteriormente- ellos deben establecerse de acuerdo con las necesidades ambientales y de desarrollo de cada país. De aceptarse la adopción del sistema propuesto, existiría el riesgo de que los países más atrasados se vieran obligados a adoptar estándares ambientales más exigentes que los que realmente necesiten, so pena de perder el acceso a sus mercados de exportación. Esto se traduciría en costos innecesarios que gravarían, de manera injustificada, sus procesos de desarrollo.

De otra parte, se llegaría de nuevo a la conclusión de que el libre comercio sólo operaría entre aquellos países que tuvieran idénticos niveles de exigencia ambiental, porque bajo el sistema planteado todos los países verían penalizadas sus exportaciones que tuvieran como destino, mercados con estándares de exigencia más altos.

### c) Subsidios a los productores domésticos

Quienes abogan por estas medidas, aducen que ellas permitirían compensar el incremento en los costos en que tengan que incurrir los productores domésticos para poder cumplir con las regulaciones ambientales locales y para contrarrestar cualquier ventaja que tuvieren las importaciones, como consecuencia de la utilización de procesos contaminantes de bajo costo, por parte de los productores extranjeros.

Sobre el particular, el Artículo 11 del Código de Subsidios del GATT reconoce que las ayudas diferentes de los subsidios de exportación pueden utilizarse como importantes instrumentos

para la promoción de los objetivos de las políticas económicas y sociales. Dentro de estos objetivos, se señala expresamente la *"...reorganización de la industria con el fin de evitar la gestión y los problemas ambientales."*

En consecuencia, los subsidios internos que se confieran con los propósitos antes descritos, se ajustan, en principio, a las disposiciones del GATT, siempre y cuando no causen un perjuicio serio a otro signatario o impliquen un menoscabo de los beneficios adquiridos bajo el GATT.

Lo anterior significa que ningún Estado puede conferir subsidios a la exportación de un producto con el fin de contrarrestar los altos costos ambientales de su producción doméstica. Un subsidio como el enunciado, está rotundamente prohibido por el GATT.

Por lo demás, el otorgamiento de los subsidios a la producción con fines ambientales debe sujetarse a las disposiciones, que sobre el particular consagra el GATT y, en especial, el Artículo 8.2.C del Código de Subsidios, negociado en la Ronda Uruguay<sup>30</sup>.

Debe, finalmente, mencionarse que, según los ecologistas, las normas del GATT en materia de "dumping" y subsidios son precarias e insuficientes para lograr una adecuada protección ambiental, y lo que es más, en ocasiones llegan a ser incompatibles con el concepto de desarrollo sostenible. Por este motivo han sugerido redefinir todo el esquema de los subsidios contemplados en el GATT.

<sup>30</sup> El Artículo 8.2 dispone: "No obstante las disposiciones de las Partes III y V, no serán recurribles las subvenciones siguientes: ... c) Asistencia para promover la adaptación de instalaciones existentes a nuevas exigencias ambientales impuestas mediante leyes y/o reglamentos que supongan mayores obligaciones o una mayor carga financiera para las empresas, a condición de que dicha asistencia: i) Sea una medida excepcional no recurrente; y ii) Se limite al 20% de los costos de adaptación; y iii) No cubra los costos de sustitución y funcionamiento de la inversión objeto de la asistencia, que han de recaer por entero en las empresas; y iv) Esté vinculada directamente y sea proporcionada a la reducción de las molestias y la contaminación prevista por una empresa y no cubra ningún ahorro en los costos de fabricación que pueda conseguirse; y v) Esté al alcance de todas las empresas que puedan adoptar el nuevo equipo o los nuevos procesos de producción".

### C. MEDIDAS QUE APLICAN NIVELES DOMÉSTICOS DE EXIGENCIA AMBIENTAL EN LOS BIENES IMPORTADOS

El planteamiento del problema surge, también en este caso, de la disparidad en los estándares ambientales existentes entre los distintos países. Así, es posible que un país adopte medidas que fijen requisitos mínimos que deben cumplir los procesos productivos o los productos, -ejemplo: niveles mínimos de emisión de un proceso, método empleado en la captura o sacrificio de animales, material de empaque que no debe usarse, etc.-, con el fin de que el bien pueda ingresar al mercado. Es de prever que el gobierno del país en cuestión pretenda también exigir esos requisitos a los bienes importados, de tal manera que si estos no cumplen con los niveles de exigencia local, su importación no será posible.

En la situación objeto de análisis es necesario distinguir si la exigencia o prohibición se refiere a las calidades propias del producto final o a las características inherentes del método de producción.

#### 1. *RESTRICCIONES RELATIVAS A LAS CARACTERÍSTICAS DEL PRODUCTO*

Si los niveles de exigencia se refieren al producto final; por ejemplo, el contenido de plomo en la gasolina, capacidad de contaminación del producto durante su uso o consumo -biodegradabilidad de los detergentes, gases de escape de los automóviles, material del empaque-, etc.<sup>31</sup>, es necesario a su vez, determinar si el nivel de exigencia o la restricción se aplica por igual a los productos importados y a los nacionales, con el fin de determinar si la medida es o no violatoria del GATT.

Así, por ejemplo, si un requisito se aplica con más rigor a las importaciones que a los bienes nacionales o si solo se aplica a los bienes extranjeros, esa exigencia será violatoria del Artículo III del GATT, pues se trataría de una restricción discriminatoria. Lo mismo ocurre cuando la medida no sea realmente necesaria.

Sobre el particular, el Código de Obstáculos Técnicos del GATT busca evitar que cuando un país adopte regulaciones técnicas a nivel local, estas se conviertan en un obstáculo innecesario al comercio, para lo cual el país en cuestión deberá consultar y tener como base las regulaciones internacionales<sup>32</sup>.

No obstante lo anterior, el país respectivo podrá apartarse de las normas internacionales cuando ellas sean ineficaces o inapropiadas para el logro de "los objetivos legítimos. Como ejemplo de estos casos, el Artículo 2.4 del Código, cita los "problemas causados por factores climáticos".

Finalmente, el Artículo 2.2. establece de manera perentoria, que "...los reglamentos técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar los objetivos legítimos "

#### 2. *RESTRICCIONES EN RELACIÓN CON LAS CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO PRODUCTIVO*

A diferencia de los requisitos que se imponen en razón de las calidades del bien final, en donde lo que se busca es evitar o controlar la polución originada por el uso o disposición del producto final, las restricciones relativas al proceso productivo buscan controlar la contaminación que se genera durante la etapa de fabricación del producto.

Es decir, que mientras los efectos contaminantes de un producto se presentan en el lugar y momento de su consumo o disposición, los efectos polucionantes del proceso productivo ocurren por lo general en el lugar en el que el bien se fabrica. De ahí, que estas restricciones busquen establecer controles a nivel doméstico en los países que las adoptan.

En consecuencia, la imposición de prohibiciones o de exigencias, en razón del proceso productivo, a los bienes importados de otro país, carece de todo sustento, además de ser violatorias de los artículos I, III y XX del GATT, tal como lo estableció el ya analizado panel sobre la disputa concerniente a las importaciones a los Estados Unidos de

<sup>31</sup> Véase nota 6, supra, p. 37.

<sup>32</sup> Artículo 214 Código de Obstáculos Técnicos.

<sup>33</sup> Véase páginas 18 y 19, supra.

atún, proveniente de México. En este panel se dejó en claro lo siguiente<sup>33</sup>:

- Que la restricción impuesta, era violatoria de los artículos I y III del GATT, puesto que se impuso con base en las características del proceso y no del producto final. En consecuencia, la medida denunciada se aplicó, de manera discriminatoria, contra un producto extranjero similar al nacional. Se concluyó que si bien el proceso de captura de uno y otro producto era diferente, no existía ninguna diferencia en las características del bien final.
- Que la prohibición buscaba preservar recursos ubicados fuera de la jurisdicción de los Estados Unidos y que, en consecuencia, esta no cabía en las excepciones contempladas en el Artículo XX (b) y (g) del GATT. El panel fue claro en establecer que en su concepto estas excepciones únicamente eran procedentes cuando las restricciones tenían como finalidad proteger los recursos domésticos. En opinión del panel, una interpretación más amplia daría lugar a que las partes contratantes pudieran determinar, de manera unilateral, las políticas de protección a la vida y a la salud de otros países, sin poner en peligro sus derechos en el GATT<sup>34</sup>.
- Que los Estados Unidos no habían demostrado que las medidas eran necesarias, toda vez que este país no acreditó que antes de acudir a ellas había agotado todos los medios razonables a su alcance que fueran más consistentes con el GATT, para lograr la protección de los recursos motivo de controversia.

Como se mencionó en los inicios del presente escrito<sup>35</sup>, el Artículo XX (b) y (g) del GATT consagra la posibilidad de adoptar una serie de medidas que constituyen una excepción a las obligaciones generales y en donde se toma en consideración, de manera implícita, el objetivo de preservar el medio ambiente.

Las restricciones que se adopten, en virtud de estas excepciones deben ser necesarias, esto

es, que no exista otra posibilidad de resolver el problema con remedios diferentes, que guarden mayor compatibilidad con el GATT.

#### D. MEDIDAS DESTINADAS A PONER EN VIGENCIA ACUERDOS INTERNACIONALES SOBRE MEDIO AMBIENTE

Aquí, el problema se plantea cuando un compromiso adquirido por una parte contratante, en desarrollo de un acuerdo internacional relativo al medio ambiente<sup>36</sup>, resulta contrario o incompatible con las disposiciones del GATT. Es el caso, por ejemplo, de las cláusulas que prohíben o restringen el comercio con aquellos países que no son miembros del acuerdo ambiental, o de aquellas cláusulas que establecen restricciones a las importaciones, en razón de las características del proceso productivo<sup>37</sup>.

Se aduce que en estos casos las restricciones han sido multilateralmente acordadas, así sea en virtud de un tratado distinto del GATT, y que en este sentido existe una sustancial diferencia con aquellos casos en los cuales la medida es impuesta unilateralmente por una de las partes, sin que haya sido convenida en el contexto de un convenio internacional.

Sin embargo, la mayoría de los autores están de acuerdo en que en estos casos sería conveniente estudiar la posibilidad de reformar el Artículo XX, con el fin de incluir en la lista de excepciones contenida en el mismo la posibilidad de establecer restricciones cuando ellas hubieran sido acordadas en un convenio internacional sobre medio ambiente del cual hagan parte el país que adopta la medida y el Estado afectado con la misma<sup>38</sup>. También se sugiere que ante la

<sup>36</sup> Los acuerdos más importantes sobre el particular son los siguientes: 1. La Convención Internacional sobre Especies en Vías de Extinción (Cites). 2. La Convención de Basil sobre el Control del Movimiento Transfronterizo y Disposición de Desechos Peligrosos. 3. El Protocolo de Montreal sobre sustancias que deterioran la capa de ozono.

<sup>37</sup> Véase por ejemplo el artículo 4.4 del Protocolo de Montreal, que dispone la obligación para las partes de restringir las importaciones de productos fabricados con sustancias controladas, así el producto, en sí mismo no contenga estas sustancias, cuando éstas se importen de países no miembros del acuerdo. Ver nota 6, supra. P. 43.

<sup>38</sup> Ibid. Véase también nota 3, supra p. 125.

<sup>34</sup> Véase nota 22, supra, ibid.

<sup>35</sup> Véase páginas 11, 12 y 13, supra.

dificultad de lograr una modificación a la norma referida, se busque que las partes contratantes del GATT, actuando colectivamente, realicen una interpretación del Artículo XX, con el fin de autorizar la aplicación de medidas acordadas en este tipo de tratados. Esa autorización por vía de interpretación, se debe dar bajo los siguientes requisitos:

- La restricción debe haberse acordado en convenios multilaterales -abiertos a todos los países- y no deben admitirse restricciones pactadas en convenios regionales como el NAFTA.
- Las restricciones no deben aplicarse para forzar la adhesión al acuerdo de los países no miembros.
- Las medidas únicamente podrán aplicarse a países no miembros, cuando ello sea imprescindible y esencial para evitar la elusión de los compromisos del acuerdo entre las partes, o para asegurar que la producción o consumo incontrolado de un producto en un tercer país acabe con la efectividad de los compromisos pactados entre los signatarios.

En estos casos, deberán observarse estrictamente las demás disposiciones del GATT y del Artículo XX (que la medida sea necesaria, que no se imponga en razón de las características del proceso, que se aplique de la manera menos inconsistente con el tratado, etc)<sup>39</sup>.-

Una tercera sugerencia es que las partes contratantes concedan un "waiver" en virtud del Artículo XXV, en el cual se autorice la aplicación de las restricciones aludidas, bajo las condiciones antes señaladas. Se aduce que la ventaja de esta última alternativa es que, en este caso, las negociaciones sobre dichos aspectos serían transparentes y multilateralmente negociadas, además de que tendrían el soporte de la mayoría de las partes contratantes.

Finalmente, hay quienes sostienen que en caso de conflicto entre un tratado ambiental y el GATT, deben primar las disposiciones del

primero, toda vez que, según aducen, el GATT no es un tratado de comercio, sino un acuerdo que fija reglas para el uso de restricciones comerciales<sup>40</sup>.

De todas formas, la mayoría de los autores estudiados están de acuerdo en que es poco probable que los signatarios de este tipo de acuerdos traten de atacar, en el ámbito del GATT, una restricción que ha sido convenida multilateralmente. Y hay quienes afirman que de llegar a presentarse el caso, es poco probable que el Consejo del GATT llegare a declarar ilegal la medida. Esto sería, según ellos, una acción suicida<sup>41</sup>.

## V. CONCLUSIONES

Los denominados "aspectos sociales" ponen en evidencia una nueva preocupación, en ocasiones auténtica, por la existencia de problemas mundiales que plantean conflictos e interrogantes sobre el modo más adecuado de hacer compatibles temas como el del medio ambiente y el aspecto laboral, con el sistema multilateral de comercio.

La mayoría de modificaciones al sistema multilateral de comercio sugeridas por los ecologistas, parten de supuestos irreales, que en últimas erosionarían sus objetivos, por cuanto suponen que el libre comercio solamente podría realizarse entre países con idénticos niveles de exigencia ambiental y de un similar grado de desarrollo.

Así las cosas, los países en desarrollo serían los más afectados por cuanto podrían verse en la obligación de adoptar niveles de exigencia más altos de los que realmente requieren, para evitar ver gravadas sus exportaciones.

En consecuencia, deben buscarse alternativas de tipo económico que permitan suavizar el conflicto y manejar este tema de un modo menos traumático, tales como subsidios dentro de los límites del GATT, líneas de crédito y transfe-

<sup>39</sup> Véase nota 3 supra, P. 125 y 126.

<sup>40</sup> Véase nota , supra.

<sup>39</sup> Véase Nota 2, supra.



rencia de tecnología verde a los países menos adelantados.

Todas las medidas restrictivas que se adopten por razones ambientales deben ser acordadas por los países en forma multilateral. Las restricciones establecidas en acuerdos regionales que se hagan extensivas a otros países o aquellas adoptadas unilateralmente, no deben ser toleradas en el sistema multilateral de comercio.

Dada la complejidad del problema hay quienes<sup>42</sup> han propuesto dividirlo en varios subtemas, tales como la preservación de las especies en vía de extinción; la prohibición de la entrada de basuras extranjeras peligrosas; el establecimiento de un porcentaje de contenido reciclable en papel periódico y en botellas; reglas específicas sobre etiquetado; ajustes de impuestos fronterizos; medidas sanitarias para el tratamiento de las basuras peligrosas y el comercio de animales. Todo con el fin de darle una solución diferente a cada asunto, bien sea mediante la aplicación de medidas de tipo económico o ambiental.

De otra parte, la tesis del "dumping social", abanderada por los Estados Unidos y Francia, no tiene por el momento ningún fundamento racional. Tal como lo afirma el doctor Juan Camilo Restrepo<sup>43</sup>:

*Los proponentes de la tesis del dumping social deberían recordar, por último que no porque haya mayores salarios en un país hay mayores costos en la producción, pues si la productividad es alta, si hay mayor tecnología mejores estándares educativos, como sucede en todos estos países industrializados, las exportaciones del Tercer Mundo no son las que ponen en peligro los empleos en esos países.*

Finalmente, es importante destacar que este tema se ha planteado en medio de una gran descoordinación entre las distintas instituciones que

se han creado para promover la cooperación internacional de estos asuntos, aunque con la creación del Comité de Comercio y Medio Ambiente se espera que se mejore la comunicación entre las distintas instituciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- APONTE, Roberto P. Amor a la Americana. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Forum. Noviembre de 1994.
- CANO, Carlos Gustavo. El Dumping Social. En: "El Espectador" ,28 de abril de 1994, p. 2 A
- CHARNOVITZ, Steve. The World Trade Organization and Social Issues. En: Journal of World Trade. v. 28 No.5. Octubre 1994, p. 17-34
- COLPRENSA. Proponen política de precios para preservar medio ambiente" En: "La República" Noviembre 28 de 1994, p. 14 A.
- FERRO, Juan Alberto. El Medio Ambiente como Técnica de Mercadeo. En:"La República". Noviembre 17 de 1994, p 1 B
- MILLAN, Susan . Pequeñas y Medianas Empresas ante el Control de los Desechos. En: "La República" Noviembre 17 de 1994, p. 1 B
- REGE, Vinod. GATT Law and Environmental - Related Issues Affecting the Trade of Developing Countries. En: Journal of World Trade. v. 28 No. 3 Junio 1994 p. 95-169.
- REITERER, Michael, The International Legal Aspects of Products and Production Methods. En: World Competition v. 17 No. 4 Junio 1994, p. 111-128.
- RESTREPO, Juan Camilo. El dumping Social. En: "La Republica" Abril 21 de 1994, p. 2 A.
- ROWBOTHAN, Elizabeth J. Dumping and Subsidies- Their Potential Effectiveness for Achieving Sustainable Development in North America. En: Journal of World Trade. v.27 No. 6 Diciembre 1993, p.145-171.
- THOMAS, Christopher and TEREPOSKY, Gregory. The NAFTA and the side agreement on environmental cooperation, Addressing Environmental concerns in a North America Free Trade Regime. En: Journal of World Trade. v.27 No. 6 Diciembre 1993, p. 5 y ss.

<sup>42</sup> Chamovitz, Steve The World Trade Organization and Social Issues en Journal World Trade V. 26 No.5, octubre 1994, p. 17 a 33.

<sup>43</sup> Restrepo, Juan Camilo. El Dumping Social en la República, abril 21 de 1994, p. 24.

THOMAS, Christopher and TEREPOSKY, Gregory.  
The Evolving Relationship Between Trade and

Environmental Regulation. En: Journal of World  
Trade. v. 27 No. 4 Agosto 1993, p. 23-46.



*Fundagro*

### CUPÓN DE SUSCRIPCIÓN

## CUADERNOS DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Carrera 7a. No. 24-89 Of. 4401- Tels. 281 0263 - 282 1989

Fax: 281 5118 - A.A. 241217

Santafé de Bogotá, Colombia

### CIRCULA TRIMESTRALMENTE

SUSCRIPCIÓN ANUAL	\$80.000.00
ANUAL	US\$873.00
VALOR EJEMPLAR	\$20.000.00

NOMBRE:	
DIRECCIÓN:	TELÉFONO:
CIUDAD:	DEPTO.:
FIRMA:	C.C.

# EL ACUERDO TRIP'S Y SUS IMPLICACIONES EN MATERIA AGRÍCOLA

ALEJANDRO GAMBOA ALDER<sup>1</sup>

**L**a propiedad intelectual es, junto con los servicios y las medidas de inversión relacionadas con el comercio, uno de los llamados nuevos temas que se trataron en la Ronda Uruguay del GATT.

Su inclusión fue extraña en la medida en que por esencia y definición, el Acuerdo General sólo regulaba y se ocupaba de la normativa relacionada con las mercancías, mas no de la referente a intangibles, como en efecto lo son la propiedad intelectual, los servicios y la normativa relacionada con la inversión extranjera. Esto explica la nueva organización temática que como resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay han dado lugar a la llamada Organización Mundial de Comercio, OMC, cuyos aspectos institucionales se complementan con tres anexos, a saber: el GATT 94, el Acuerdo TRIP'S y el Acuerdo de Servicios que, junto con las reglas revisadas en materia de solución de controversias, constituyen el eje y columna vertebral de las nuevas reglas internacionales de comercio.

En el caso de la propiedad intelectual cuanto resulta más extraño es que para su discusión y

adopción de medidas en el campo internacional, existía y continúa existiendo un foro que forma parte del sistema de Naciones Unidas: la Organización Mundial de Propiedad Intelectual, OMPI, con sede en Ginebra. En efecto, este organismo no sólo tutela su tratado constitutivo, sino también las más importantes convenciones en la materia, como la Convención de Berna sobre Derechos de Autor, la Convención de Paris, sobre Propiedad Industrial, y las convenciones de Roma, Niza, Locarno, Washington, etc., todas ellas referentes a temas conexos a los derechos de propiedad intelectual, al igual que al tema de las obtenciones vegetales, cuya secretaría ejerce la OMPI.

## EL ACUERDO TRIP'S Y LA PROPIEDAD INTELECTUAL

Tradicionalmente, la propiedad intelectual comprende dos grandes ramas: los derechos de autor y sus derechos conexos (edición, reproducción, interpretación) y la propiedad industrial (marcas, patentes de invención, dibujos y diseños industriales, secretos comerciales, denominaciones de origen). Sin embargo, los avances científicos y tecnológicos han abierto nuevas áreas antes no incluidas, que se refieren a campos como el soporte

<sup>1</sup> Consultor Privado.

lógico ("software"), los esquemas de trazado y los circuitos integrados ("chips"), la biotecnología y las obtenciones vegetales.

Todos estos temas, cuya competencia tradicionalmente corresponde a la OMPI, fueron incluidos de manera general en el Acuerdo TRIP'S, cambiando con ello el sistema imperante y conocido de la propiedad intelectual, y fijando no solamente normas sustantivas y procedimentales o procesales, tanto administrativas como judiciales, sino también y cuanto es más grave e importante, abriendo las puertas para que, en caso de fallas en las legislaciones de los países miembros de la OMC, en materia de propiedad intelectual, se puedan aplicar los procedimientos acordados y establecidos en la misma Ronda para la solución de controversias, incluso con la opción de aplicar retorsiones cruzadas cuando los derechos no sean suficientes para resarcir los daños o peligros de las medidas de protección a los derechos de propiedad intelectual.

Si bien los derechos de propiedad intelectual, DPI, hacen referencia a intangibles, el tema fue incluido como un grupo de negociaciones en materia de mercancías. Para su desarrollo, el mandato establecido en la Declaración de Punta del Este se refería a tres aspectos: de una parte, elaborar, según resultase apropiado, un marco multilateral de principios, normas y disciplinas, tendientes a reducir las distorsiones y obstáculos al comercio, a la vez que a impulsar y desarrollar una adecuada y eficaz protección a los DPI, sin generar nuevos obstáculos al comercio legítimo de mercancías; de otra parte, al establecimiento de un convenio para la lucha contra la falsificación de mercancías y, finalmente, a reglamentar las relaciones con los organismos de Naciones Unidas especializados o relacionados con la materia.

El acuerdo que emanó de la Ronda Uruguay, más conocido por sus siglas en inglés, TRIP'S, consta de 73 artículos agrupados en siete partes, a saber:

- La Parte I, referente a las disposiciones generales, que contiene los principios señalados para el GATT y que a la vez incluye aspectos como el reconocer que el Acuerdo es el nivel mínimo de protección que regirá

en el comercio internacional, sin perjuicio de que los países miembros, *motu proprio*, o bien a través de diferentes convenios, adquieran más y mayores niveles de compromiso.

- La Parte II, sobre las normas relativas a la existencia, alcance y ejercicio de los DPI, o lo que es lo mismo, la parte normativa sustantiva.
- La Parte III, sobre la observancia de los DPI, y que se refiere a los procedimientos, medios y recursos que deben contemplar como mínimo las legislaciones nacionales en lo administrativo y judicial.
- La Parte IV, sobre la adquisición y mantenimiento de los derechos, particularmente en cuanto a los procedimientos y formalidades para su reconocimiento y mantenimiento.
- La Parte V, que es novedosa, pues incluye el procedimiento de solución de controversias para los litigios que se presenten en relación con la interpretación del Acuerdo TRIP'S, semejante a los procedimientos de los artículos XXII y XXIII del GATT-94, y que permite incluso la compensación cruzada ("cross retaliation").
- La Parte VI sobre disposiciones transitorias, en particular para los países en desarrollo, los cuales pueden proponer y aplicar ciertas excepciones transitorias.
- La parte VII, sobre aspectos institucionales y disposiciones finales, tales como la composición y funcionamiento de consejos ADPIC

## EL ACUERDO TRIP'S Y LA AGRICULTURA

La pregunta acerca de qué implicaciones tiene la propiedad intelectual en materia agrícola, resulta pertinente en la medida en que a simple vista no se observan claras relaciones entre uno y otro tema.

Sin embargo, sus implicaciones son bastantes, a la luz de los resultados de la Ronda Uruguay, aunque no se refieran a todos los campos

de la propiedad intelectual contemplados en el TRIP'S. En efecto, en el campo de los derechos de autor no es pertinente detenerse, pues estos sólo se refieren a la creación y resultado del intelecto humano en materias artística, estética y cultural, y sólo es relevante en dos aspectos: los derechos de los autores de textos científicos, y la protección de los programas de ordenadores, en la medida en que estos resulten importantes para los desarrollos agrícolas.

Por lo tanto, hemos de concentrarnos en los aspectos principales de las normas sustantivas que tienen influencia directa e indirecta en el campo de la agricultura. Para ello, debemos mencionar las áreas de las invenciones, de la biotecnología, de las obtenciones vegetales, de las denominaciones de origen y de la protección de la materia existente.

Adicionalmente, es pertinente tratar lo relativo a la solución de controversias y a los procedimientos para el reconocimiento de derechos de propiedad intelectual y para la protección de los mismos.

## DE LAS PATENTES DE INVENCIÓN

El TRIP'S consagra el principio general de la patentabilidad absoluta de cualquier tipo de invenciones, trátase de productos o de procedimientos, en todos los campos de la tecnología, siempre que sobre ellas se den los requisitos de novedad, de altura inventiva y de aplicación industrial.

Así mismo, incluye el principio de no discriminación, lo cual significa que se podrá solicitar patente y obtener protección, independientemente del origen de la invención, del campo de la tecnología o del hecho de que los productos protegidos sean importados o producidos *in situ*.

De otra parte, establece una lista de excepciones a la patentabilidad, refiriendo las exclusiones a aspectos como el hecho de que la invención atente contra el orden público, la salud, la moral, el medio ambiente, o se refiera a métodos de diagnóstico, quirúrgicos o terapéuticos, o a plantas o animales, siempre y cuando en estos casos no se trate de microorganismos ni de

procedimientos microbiológicos o biotecnológicos.

Igualmente, establece que en el caso de las obtenciones vegetales, se otorgará protección mediante el sistema de patentes, a través de un sistema eficaz *sui generis* o por medio de una combinación de ambos, aspecto que ha de revisarse dentro de los cuatro años siguientes a la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC.

En otras palabras, para el caso de la agricultura, las plantas y los animales, *per se* y como tales, no son necesariamente patentables por parte de las legislaciones de los países miembros de la OMC, es decir, pueden excluirse o no de la patentabilidad y, en caso de exclusión, no se vulnera el Acuerdo TRIP'S. En el mismo sentido, si se excluyen dentro de la materia patentable, se estará haciendo uso de la posibilidad de adquirir compromisos mayores a los señalados en el Acuerdo.

De igual forma, los llamados "procedimientos esencialmente biológicos", es decir, aquellos en los cuales no existe una manipulación o intervención de la mano del hombre, o si esta tiene lugar únicamente como un simple auxiliar para acelerar o mejorar un método natural y conocido para la producción de plantas y animales, tampoco se exige la protección por medio de patentes de invención.

Por el contrario, si se trata de un método o procedimiento de los denominados "no biológicos", o de un procedimiento microbiológico, en el cual interviene en forma determinante y activa la mano del hombre, es necesario, de acuerdo con el texto TRIP'S, otorgar patentes de invención.

## DE LAS OBTENCIONES VEGETALES

El Artículo 27.3.b) del texto TRIP'S exige en todo caso que las obtenciones vegetales sean objeto de protección, bien sea a través del sistema de patentes o de un método eficaz *sui generis*, como lo es el derecho de obtentor, o bien de una combinación de ambos.

En el caso de Colombia y en el de los de más países andinos, para la protección de las variedades vegetales se ha optado por la protec-

ción a través de derechos de obtentor, según lo preceptuado por la Decisión 345 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, con lo cual si bien se cumple actualmente con lo regulado en el Acuerdo TRIP'S, en el futuro será necesario revisar esta figura. Ello, a la luz de lo establecido en el Acta de la UPOV (1991), daría a entender que lo que persiguen los países industrializados es la protección por medio de patentes para las obtenciones vegetales.

¿Qué sucede en el caso de una obtención vegetal que se obtenga a través de la biotecnología, según el Acuerdo TRIP'S y según las normas andinas vigentes y aplicables en Colombia? ¿Debe patentarse o, simplemente, concederse el título de obtentor?

En este caso, lo recomendable y pertinente es que, en la medida en que el método de obtención sea novedoso, implique altura inventiva y sea susceptible de aplicación industrial, éste se patente como procedimiento microbiológico o biotecnológico, y para la obtención se solicite el título de obtentor, al cual se refiere la Decisión 345, en la medida en que la obtención sea nueva, estable, homogénea, suficientemente distinguible y posea un nombre genérico, condiciones que establece y desarrolla la norma andina para otorgar el título respectivo.

Pero, ¿podría un titular de la patente en el extranjero solicitar una patente en el país para la protección de su invención? La respuesta es negativa, pues no existe la posibilidad de patentar obtenciones vegetales en los países del Pacto Andino, ya que cuanto se reconoce son los derechos de obtentor. Por lo tanto, es ese tipo de protección el que se debe solicitar y el que debe satisfacer tanto al titular de la patente en el extranjero, como a los demás miembros de la OMC, pues expresamente el Artículo 27 lo permite.

Lo anterior tampoco puede ser obstáculo o motivo de una carga superior en materia de regalías para quien licencie semillas, esquejes o variedades vegetales protegidas por patentes en el extranjero, pues lo que importa, tanto para la OMC, como para la misma UPOV es que exista un medio o sistema adecuado de protección, así sea "*sui generis*", pero que se encuentre dentro

los parámetros y sistemas mundialmente aceptados, como en efecto es el derecho de obtentor.

¿Qué es más flexible, el sistema de patentes para las obtenciones vegetales o los derechos de obtentor? En principio, las actas de la UPOV de 1991 y 1978, exigen, para otorgar la protección, las condiciones de novedad, homogeneidad, distinguibilidad y estabilidad y deja libertad para que los países miembros den al título respectivo el apelativo que a bien tengan: patente o derecho de obtentor. Sin embargo, el texto del Acuerdo TRIP'S no es claro sobre el particular y podría interpretarse que se refiere a los mismos requisitos que debe reunir toda invención (novedad, altura inventiva, aplicación industrial), lo cual parecería corto y antitécnico en el caso de las obtenciones vegetales.

Si lo anterior fuera así, ¿qué sucede con las llamadas variedades esencialmente derivadas, a las cuales se refiere la UPOV en su Acta de 1991? ¿Sería más laxa la protección a través de patentes que establece TRIP'S? La respuesta es no, ya que de una parte el Acta de la UPOV (1991) trae la figura de las variedades esencialmente derivadas, la cual encuentra su correspondencia en la inversión de la carga de la prueba, que contempla el Artículo 24 del Acuerdo TRIP'S, y que hace que sea la parte demandada la que entre a probar que, tratándose de un producto nuevo idéntico a otro conocido, aquel se obtuvo por un procedimiento sustancialmente diferente.

## RÉGIMEN DE LICENCIAS

Tanto en la protección por medio de derechos de obtentor, como en la protección por patentes, existe la posibilidad de licenciar los derechos de propiedad intelectual protegidos, de modo que terceros, previa y debidamente autorizados por los titulares, realicen los actos que les están reservados, tales como producir, reproducir o multiplicar, ofrecer en venta, importar, exportar, utilizar comercialmente las plantas ornamentales o parte de plantas como material de multiplicación o con el objeto de producir plantas ornamentales y frutícolas, partes de las mismas o flores cortadas.

De no contar con las licencias respectivas y ejercer cualquiera de los actos mencionados, se estará incurriendo en infracciones y, por lo tanto, en condición de hacerse acreedor a las sanciones correspondientes, que se indican en el Acuerdo TRIP'S y en la Convención de la UPOV, así como a las que desarrollan las legislaciones de los países miembros de la OMC.

## PROTECCIÓN DE LA MATERIA EXISTENTE

Un aspecto que tiene una clara incidencia e importancia en la agricultura es la norma contenida en el Artículo 70, Numeral 8, del Acuerdo TRIP'S, referente a la protección de la materia existente, pues allí se establece que cuando a la fecha de entrada en vigor de la OMC no se conceda protección a los productos farmacéuticos o químicos para la agricultura, se deberá establecer un medio para la protección de los mismos, aplicándoles a las solicitudes los mismos criterios de patentabilidad establecidos en el Acuerdo TRIP'S, como si esos principios se estuviesen aplicando desde el momento de presentación de las solicitudes, concediéndose protección por el período que establece el mismo Acuerdo (20 años).

Por su parte, el Numeral 9 del mismo Artículo es más drástico en la medida en que determina que frente a los productos químicos y farmacéuticos para la agricultura, se establecerá un derecho exclusivo de comercialización, durante un período de cinco años, siempre que, con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia del Acuerdo sobre la OMC, se haya presentado una solicitud de patente, se haya concedido una patente para ese producto y se haya obtenido la aprobación de comercialización en otro país miembro.

En el caso de Colombia, es claro que a partir de la Decisión 313 y, más aun, con la Decisión 344 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, se estableció la patentabilidad para los productos farmacéuticos y químicos, y en ese orden de ideas, el precepto contenido en el Artículo 70.8 no sería aplicable. Sin embargo, y frente a lo establecido en el mismo Artículo, Numeral 9, parece lógico que se deba conceder el permiso de comercialización si se dan los requisitos que

para el efecto se establecen, y que acaban de mencionarse, con lo cual, en un período relativamente breve tocaría comenzar a pagar las regalías correspondientes por el uso del producto respectivo, incrementándose así el costo de los insumos agrícolas, trátese de productos farmacéuticos o de químicos.

## DE LAS DENOMINACIONES DE ORIGEN

El Acuerdo TRIP'S en la Sección 3 de la Parte I (Artículo 22), trae un elemento positivo, cual es el reconocimiento de las indicaciones geográficas que permiten identificar un producto como originario del territorio de un miembro de la OMC, de una región, o de una localidad, cuando determinada reputación, calidad u otra característica del producto, sea imputable a su origen geográfico.

Por lo tanto, es deber de los miembros de la OMC impedir la utilización de cualquier medio que indique o sugiera que el producto de que se trate, proviene o es originario de una región geográfica distinta al verdadero lugar de origen, e induzca al público a error en cuanto al verdadero lugar del origen del producto, o que implique un acto de competencia desleal.

Para lograr ese objetivo, se debe negar o invalidar el registro de toda marca de fábrica o de comercio que contenga o consista en una indicación geográfica respecto de productos no originarios del territorio indicado.

Lo anterior es importante en materia agrícola, pues de una parte, permite identificar determinados productos agrícolas con una denominación o indicación de origen geográfico, en virtud de sus particularidades y calidades. En este caso se puede pensar en la "Variedad Colombia" - para el caso del café, en los llamados "mangos mariquiteños", en la "papa paramuna", en cuanto a productos de la tierra, o el en caso del "romosinuano", en lo referente al ganado que tenga algunas particularidades de resistencia o de calidad de carne, etc. etc.

Con la denominación o indicación geográfica, afortunadamente recogida en la legislación andina (Decisión 344, Artículo 129 y ss), se da un valor agregado a los productos agrícolas y se

fortalecen las asociaciones de productores de la región o del territorio respectivo. Por eso, es importante pensar desde ahora en las diferentes posibilidades que esta norma abre para ciertos productos nativos u originarios de una determinada región o localidad.

### DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN DE LOS DPI

El Acuerdo establece que en la legislación nacional de los países miembros se deberán establecer los procedimientos y medidas eficaces, tanto para el reconocimiento de los DPI, como para su observancia y cumplimiento, de modo que se eviten o impidan rápidamente las infracciones.

Dichos procedimientos y recursos pueden ser administrativos, judiciales, internos, en frontera, definitivos o preventivos. Ello en sí no genera ningún problema a simple vista, salvo que se presenten retardos injustificados y reiterativos y, en razón de ello, se eleven las consultas y se ponga en marcha el mecanismo de solución de controversias, pues existe la posibilidad, como se anotó, de "establecer derechos compensatorios cruzados" si no se cumple adecuada y eficientemente con la protección de los DPI.

Por ello, resulta preocupante el desarrollo que en materia de protección a las obtenciones vegetales ha tenido la Decisión 345, ya que su reglamentación deja no solamente vacíos, sino incongruencias, a la vez que genera contradicciones.

Prueba y ejemplo de lo anterior, son los artículos 11 y 12 del Decreto 533 de 1994, pues si bien el primero se refiere a la aceptación de las solicitudes en el término de los 15 días a los cuales se refiere el Código Contencioso Administrativo, y únicamente para aspectos formales, la verdad es que la autoridad encargada de realizar los exámenes correspondientes a la novedad, la homegeneidad, la estabilidad y la distinguibilidad, es decir, el ICA, cuenta con un término de tres años para pronunciarse en el caso caso de las variedades de ciclo corto, y de 10 años en el de las variedades de ciclos mediano y largo. Con ello se está, de una parte,

partiendo de un retraso consentido y autorizado legalmente y, de otra, dejando sin protección eficiente, eficaz y adecuada a los titulares de derechos de obtentor, en la medida en que el término de protección se empieza a contar a partir de la fecha de la ejecutoria de la resolución que otorga el certificado de obtentor; en otras palabras, cuando esa resolución no sea susceptible de ningún recurso, o cuando contra ella no proceda recurso alguno, o estos casos se encuentren ya resueltos, y una vez transcurridos, en cada caso, los términos anotados.

Lo anterior, para no mencionar sino uno sólo de los errores y deficiencias de ese Decreto, que llevarían a que se considerara inadecuada la protección de las variedades y obtenciones vegetales en el país, y a que cualquier otro miembro de la OMC encuentre razones justificadas para desatar contra Colombia el mecanismo de solución de controversias.

¿Qué pensar, entonces, de las dificultades que el mismo Decreto 533 presenta para otorgar los derechos de obtentor ante la falta y vacíos de procedimiento que contiene? ¿O ante la escasez de mecanismos y procedimientos para la debida protección de los derechos de obtentor, cuando remite únicamente a las acciones del Código de Comercio para el caso de infracciones marcarias y de patentes de invención, y es conocido el retraso y lentitud de los tribunales, más aun en materias tan especializadas y complejas, como lo son los derechos de obtentor o las mismas patentes de invención?

Y para no ahondar más en las deficiencias, ¿dónde quedaron las medidas administrativas y en frontera y las acciones de tipo penal aplicables a las obtenciones vegetales?

### DE LA SOLUCION DE DIFERENCIAS

Amén de lo anotado en el subcapítulo anterior, el mecanismo de solución de diferencias establece y consagra el principio de la transparencia, en virtud del cual las leyes, reglamentos, decisiones judiciales definitivas y resoluciones administrativas de aplicación general, deben ser comunicados por los miembros al Comité de Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, ADPIC, para la



supervisión del Acuerdo TRIP'S, con lo cual este podrá formular las observaciones que, "*motu proprio*", o a petición de un miembro, estime pertinentes frente al desarrollo legal de la propiedad intelectual en otro país miembro.

Por lo tanto, cabe preguntarse si las autoridades de la UPOV, organización que no cuenta con el mecanismo de solución de controversias y cuya función es propiciar la mayor adhesión de los países para que, a través de su membresía, otorguen protección a las variedades vegetales, están cuestionando una de las partes mejor concebidas del Decreto 533 de 1994, como lo es el Artículo 13, Párrafo 3, referente a la vigencia de la protección de una obtención vegetal, cuyo plazo máximo lo establece en el período de protección, norma que en otros términos acepta, desarrolla y contiene el Acuerdo TRIP'S en su Artículo 70, Numeral 3, ¿qué tipo de cuestionamientos formulará dicho Comité para el caso de las variedades vegetales, cuando el Decreto 533 adolece de infortunadas deficiencias y contradicciones, como se ha venido anotando?

## CONCLUSIONES

El Acuerdo TRIP'S regula el universo de la propiedad intelectual y establece los parámetros o niveles mínimos de protección en diferente áreas.

En el caso de la agricultura, presenta implicaciones importantes, tanto en las normas sustantivas como en las procedimentales, así como en las de solución de diferencias que contempla. En efecto, lo referente a las patentes de invención es uno de los casos más relevantes, en la medida en que establece la posibilidad de patentar todo tipo de invenciones, en cualquier campo del saber y de la tecnología, siempre y cuando se llenen determinados requisitos.

En este orden de ideas, hace que tanto las invenciones biotecnológicas como las microbiológicas, sean patentables, con lo cual afecta las posibilidades de desarrollo en materias animal y vegetal, pues gran parte de los procedimientos utilizados pertenecerán a la esfera privada y será necesario obtener las licencias respectivas pre-

viamente a cualquier utilización con fines comerciales.

Adicionalmente, para productos nuevos y semejantes o idénticos a productos ya existentes, se consagra la inversión de la carga de la prueba, en la medida en que se parte del supuesto de que el nuevo producto fue obtenido mediante el procedimiento previamente protegido, por lo cual corresponderá al "nuevo inventor" o al fitomejorador, entrar a demostrar que su invención se realizó, mediante la aplicación de un procedimiento sustancialmente diferente, o con la aplicación permitida por parte del inventor inicial (licencia).

De otra parte, si bien es cierto que permite la protección de las obtenciones vegetales bajo diferentes sistemas, como el de patentes, el *sui generis* o la combinación de uno y otro, esta medida deberá revisarse dentro de los cuatro años siguientes a la entrada en vigor de la OMC, con lo cual, y a la luz de los desarrollos que ha tenido la materia, particularmente en el Acta de la UPOV de 1991, o en la parte pertinente al Tratado de Libre Comercio, se infiere que en el futuro la protección a las variedades vegetales y en general a cualquier desarrollo animal o vegetal donde intervenga la mano del hombre, ha de establecerse, regirse y aplicarse mediante las patentes de invención. Queda por definir si para ello se exigirán únicamente los requisitos generales de patentabilidad o se tendrán en cuenta también los establecidos en la UPOV para la protección de variedades vegetales.

Adicionalmente, en materia de invenciones, crea un derecho de comercialización por cinco años para los productos farmacéuticos y químicos agrícolas, cuando no exista protección o ésta se encuentre en curso, siempre y cuando se den determinadas condiciones que TRIP'S establece. Con ello, y para el debido reconocimiento de regalías, en principio deben aumentarse los costos de los insumos, así como los de producción de los mismos, en la medida en que estos se estuvieren fabricando sin las licencias respectivas y les quede aún un período de protección, según las condiciones y requisitos exigidos.

De otra parte, y si bien no se exige una jurisdicción especializada, es importante que para

evitar la aplicación de los derechos compensatorios que surjan de las controversias que en virtud del entendimiento, desarrollo o aplicación del Acuerdo se presente, se establezcan procedimientos expeditos y razonables tanto para el reconocimiento como para la protección de los derechos de propiedad intelectual relacionados con la agricultura: valga decir, patentes, derechos de obtentor, indicaciones geográficas.

Finalmente, frente a los retos y niveles que establece TRIP'S, es importante que el país se adecúe a la nueva normatividad, pues así, de una parte, evita posibles trabas al comercio de productos agrícolas en razón de fallas en la protección de los derechos de propiedad intelectual, y, de otra, se prepara para enfrentar los retos que traen consigo las nuevas tecnologías y

avances científicos, pues a través de la manipulación genética se darán nuevas características genotípicas y bióticas a los productos agrícolas que hagan más fácil la resistencia a plagas y epidemias, sin recurrir a herbicidas, vermífugos y otras sustancias químicas que también en el futuro se convertirán en obstáculos ambientales al intercambio de mercancías.

Adicionalmente, la promoción de la investigación dará otros elementos de competitividad a la actividad agrícola, para enfrentar los retos que plantearán los países industrial y tecnológicamente avanzados con la búsqueda incesante de sucedáneos de producción y de valor agregado, tales como sabores, colores, eliminación de aceites y grasas nocivos a la salud animales y vegetales, o contrarias al desarrollo sostenible.

### ***Estos son nuestros servicios ¡utilícelos!***

- Servicio de correo ordinario ● Servicio de correo certificado ● Servicio de certificado especial ● Servicio encomiendas aseguradas ● Encomiendas contra reembolso ● Servicio cartas aseguradas ● Servicio de filatelia ● Servicio de giros ● Servicio electrónico burofax ● Servicio internacional APR/SAL ● Servicio CORRRA ● Servicio respuesta comercial ● Servicio tarifa postal reducida ● Servicios especiales.

Teléfonos para quejas y reclamos 334 03 04 - 341 55 36 Bogotá

**Correos de Colombia**

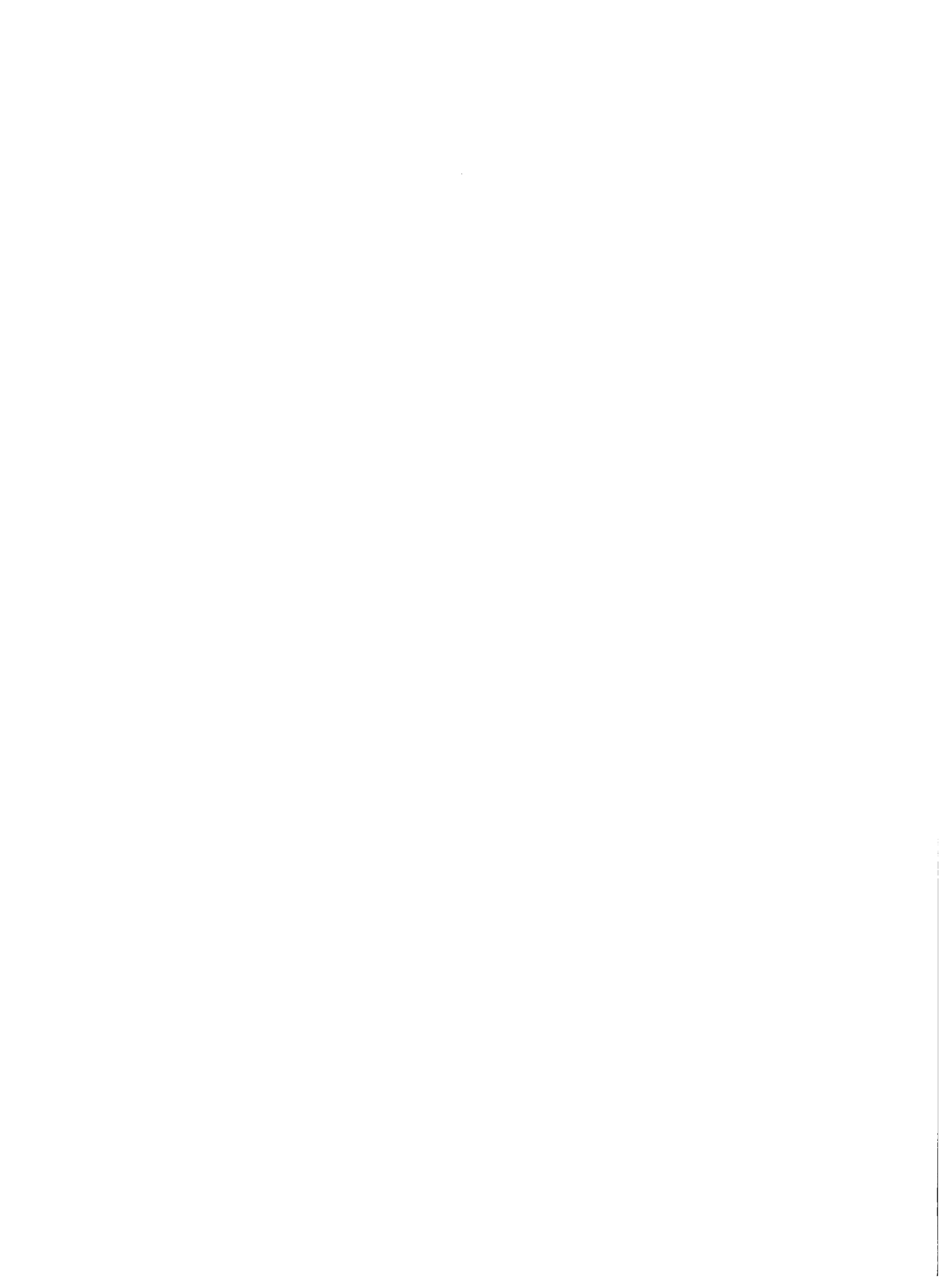


**Adpostal**

***Cuente con nosotros  
Hay que creer en los Correos de Colombia***

**PANEL**

**PERSPECTIVAS DE LA  
AGRICULTURA COLOMBIANA  
EN EL MARCO DEL GATT**



# EL GATT, UNA PERSPECTIVA DE ESPERANZA PARA LA FLORICULTURA

MARIA ISABEL PATIÑO<sup>1</sup>

**L**o que pretendo en esta oportunidad es darles una información general sobre lo que espera la floricultura colombiana del nuevo GATT, así como sobre el impacto principal de esas nuevas negociaciones en el sector.

Al leer los periódicos de los últimos meses, podemos concluir que nuestra floricultura ha tenido varios problemas en materia de comercio internacional, especialmente ahora con la demanda antidumping que cubre las rosas, a la cual se suma otra que afecta a otros cuatro tipos de flor. Igualmente, tenemos una demanda antisubsidios, una cláusula de salvaguardia aplicada en la Unión Europea y vivimos problemas de medio ambiente. Así, podría asegurar que esta industria -un caso exitoso dentro de la historia económica del país-, es probablemente uno de los sectores más afectados y que más ha sido sujeto pasivo de demandas de comercio internacional.

Es por esto que el GATT-1994, en muchos aspectos, genera una perspectiva de esperanza para ver si logramos, de alguna manera, que las reglas del juego sean un poco más claras y más justas para el sector.

En primer lugar, quiero mencionar que Colombia y la industria nacional buscaron durante la

Ronda Uruguay la eliminación de los aranceles y la liberación del comercio mundial de flores.

Si bien es cierto que las flores actualmente no tienen arancel en la Comunidad Europea ni en Estados Unidos -nuestros principales mercados-, nos asiste el temor de que se nos retiren estas ventajas. En Estados Unidos los aranceles son cero, en virtud del ATPA. En la Unión Europea, gracias al plan especial de cooperación que está integrado dentro del SGP comunitario -que vence en diciembre del 94-los niveles arancelarios son similares a los de Estados Unidos.

No obstante las ventajas arancelarias mencionadas, esperamos poder acudir al GATT para denunciar ciertas prácticas que consideramos están por fuera de los términos del Acuerdo. Ayer, en el Senado de Estados Unidos se terminó de implementar el Código Antidumping en la legislación americana, la cual es absolutamente caprichosa y arbitraria.

Les voy a dar un ejemplo: el GATT establece un mecanismo mediante el cual después de cinco años muere la revisión administrativa, a menos de que se inicie una nueva investigación. Pues bien, Estados Unidos interpreta, no se cómo ni por qué, que a partir del año 2000 es cuando va a comenzar a aplicar dicha provisión. ¿Por qué a partir del 2000? No sabemos. Pero

<sup>1</sup> Presidenta de ASOCOLFLORES.

hay muchas otras cosas muy técnicas dentro de la aplicación de la legislación, realmente arbitrarias.

Así las cosas, para la floricultura va a ser vital poder llevar a Estados Unidos a lo que se llaman o se van a llamar los "grupos especiales", al menos para dejar en claro ante la comunidad internacional cuáles son las cosas que no están bien. Obviamente, no caemos en la ingenuidad de creer que el GATT nos va a solucionar todo, pues éste no cuenta aún con medidas coercitivas verdaderas, no hay embargos, no hay penas, no hay cárcel para quienes infrinjan el Acuerdo.

Pero sí creemos que el nuevo GATT nos da unos instrumentos que no tenía el del 47, los

cuales estamos dispuestos a utilizar, con miras a que continúe creciendo el sector, un sector que sigue pensando en que es preciso mejorar las condiciones de medio ambiente, las condiciones laborales, y que ha adelantado muchos más programas que otros en el campo agrícola. Pese a esto, somos una industria verdaderamente golpeada por el hecho de ser competitiva, por haber penetrado mercados externos y por haber desplazado a productores extranjeros

Para nosotros el nuevo GATT sí representa una alternativa, y creo que les podremos mostrar cómo lo vamos a utilizar, al menos para hacerle saber al mundo cuál es la realidad del comercio de flores.

# DEBEMOS CREAR LA CULTURA DE LA CALIDAD

CARLOS GUSTAVO CANO SANZ<sup>1</sup>

**M**e complace oír a María Isabel Patiño porque una de las desventajas competitivas que ha tenido Colombia es la carencia de buenos negociadores, de negociadores entrenados no solamente en las argucias y en los malabares, sino también en el nuevo derecho internacional y, digamos, en la jurisprudencia comercial que comienza a sentar el GATT.

Uno puede pensar con el deseo y calificar al GATT como una burla, como un nuevo Yalta, donde se reúnen los triunfadores de la guerra de tesorerías a pactar el armisticio para someter al resto del mundo, pero sin renunciar a sus propias armas. Y claro, toda esta retórica tiene mucho de cierto, pero qué le vamos a hacer. Hay un marco general que, al fin y al cabo, está creciendo (me parece que ya son 108 países los miembros del GATT).

Hubo sí un excesivo nivel de expectativas, creado por las discusiones prolijas que, como ustedes lo saben, tomaron casi el doble del plazo original que se había pactado a cuatro años.

Sin embargo, el GATT es una esperanza. Tiene de positivo una tendencia hacia la aranceli-

zación, en especial de barreras no arancelarias, como el tema de las cuotas de importación. No necesariamente ocurre ello con la arancelización de nuevas barreras mucho más complejas, como las técnicas, las ecológicas, la relativas a plaguicidas. Con seguridad, nos inventarán una nueva Ronda para que la burocracia internacional continúe alrededor de la nueva Organización Mundial de Comercio, OMC.

Pero esas son las reglas. La OMC es una nueva institución que debemos emplear a fondo para ponerla de nuestro lado. Y como hay reglas más claras y un nuevo sistema para resolver los diferendos, creo que los colombianos tenemos que fortalecer nuestra capacidad negociadora, a través de una nueva generación de profesionales que aún no tenemos.

Ahora bien, lo que me da temor es que los colombianos encontremos en el GATT el escenario ideal para internacionalizar nuestro santanderismo, es decir, el apego a la letra, sin entender el espíritu, y que abandonemos todo tipo de pragmatismo.

Quisiera ahora contribuir con lo siguiente: me parece que la legislación del GATT necesariamente tiene que irse modificando con los cambios que se presentan en los hábitos alimenticios del mundo.

<sup>1</sup> Presidente Ejecutivo de la Corporación Colombia Internacional.

Hagamos un rapidísimo repaso: después de la Revolución Industrial, y con el proceso de urbanización, los agricultores empezaron a verse en la necesidad de producir más. Así, los primeros que emergieron como factor de comercio intrarregional e interregional, fueron los granos, los cuales eran, y siguen siéndolo, componentes fundamentales de la dieta familiar del mundo. Y, precisamente, el primer problema lo tuvimos con estos productos, como fueron los primeros subsidios, las primeras distorsiones.

Analizando el comercio de los granos y más adelante el de las oleaginosas, fue como aprendimos -claro que no todos- que eficiencia no es igual a competitividad, y que la diferencia está determinada por cuenta de los subsidios internacionales. De ahí vinieron los primeros conflictos, conflictos no necesariamente comerciales: conflictos comerciales que no pocas veces derivaron hacia confrontaciones bélicas.

Recuerden el Memorando de Hochenback de 1937, del señor Hitler, en el cual, tratando tal vez de manera anticipada de justificar sus futuras barbaridades, decía que Alemania no iba a quedarse tranquila con el bloqueo comercial y con las restituciones a las cuales la habían sometido sus vecinos del oeste, especialmente, Inglaterra y Francia. Y cómo Lord Halifax, enviado especial del señor McDonald, cuando va a averiguar qué es lo que está tratando de hacer Hitler, éste le responde que no se preocupe, puesto que el granero más apetecido está al este. Obviamente, esto lo entendieron como que no los iba a invadir a ellos, sino a quienes tenían la comida, porque lo tenían bloqueado. En fin, ahí empieza el primer lío.

Pronto se transnacionaliza el comercio y vienen los cinco grandes, a los cuales uno podría asimilar a las siete grandes del petróleo, porque no tienen nacionalidad, hacen circular los granos por todas partes, son los que dictan las reglas del comercio (más que las naciones) a través de los actos. Son ellos: Andrée, Bunge, Dreyfus, Cancilla, Continental.

Pero, rápidamente, a partir de los años 20, aparece sobre los granos un nuevo producto, fruto de la tecnología, que trae la guerra mundial: los enlatados, a partir de los cuales surgen

otras transnacionales que también dictan las reglas. Esto me lleva a decir que son los hechos y no las naciones los que se imponen, y son estas compañías las que realmente establecen los nuevos grandes paradigmas del comercio.

Después del tema de los enlatados viene, más recientemente, el de los productos frescos, el de los productos naturales -entre ellos las flores-, y surge con ello un nuevo glosario de los problemas internacionales, el cual no alcanzó a ser agotado por la Ronda Uruguay del GATT. Esta Ronda es producto un tanto del pasado, pues habla de los subsidios transparentes, del clasicismo de las protecciones a los sectores más vulnerables de la economía agraria, como son las oleaginosas, los lácteos, los granos. Pero mucho me temo que los nuevos productos, la nueva agricultura, las frutas, las hortalizas, tienen una serie de problemas que ya no son las barreras arancelarias -ni siquiera las no arancelarias convencionales, como las cuotas-, sino las barreras técnicas, mucho más complejas, ya mencionadas aquí: las ecológicas como la biodegradabilidad de los empaques y las políticas.

Son barreras que nacen, no de las naciones, sino de grupos económicos que están en una actitud defensiva y poniendo a prueba su capacidad de influir en esos países para que se dicten medidas "antidumping" a su amañío, con la intención, muchas veces, no de proteger la salud humana, sino sus intereses económicos. Entonces, frente a esta situación, vamos a tener que generar una habilidad para hacer de los pocos o muchos instrumentos que tiene el GATT, unas herramientas a favor de toda esta complejidad que son las negociaciones internacionales.

Ahora bien, la Cláusula Social, indudablemente, estará en la agenda de la OMC. El señor Clinton acaba de solicitarle a los representantes de Estados Unidos en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Mundial, que establezcan unos criterios de su país, frente a los derechos humanos de los trabajadores, hecho que ha generado una división no muy clara entre los países del Sur y los del Norte, pues naciones desarrolladas y subdesarrolladas están en contra de dicha pretensión, como también hay otras que la apoyan.



La EPA -Environmental Protection Agency- publicó hace un año, por mandato del Congreso Americano, un estudio que recomienda que las 800 y más tolerancias de residuos químicos que tiene para alimentos frescos, se revisen con base, no en la dieta de los adultos, sino en la de los niños. Como es obvio, eso daría un amplio margen para endurecer aun más este tipo de regulaciones. La experiencia, no muy afortunada que empezamos a tener los productores y exportadores de frutas con la mosca de frutas, así como otra cantidad de restricciones, explican por qué, después de 30 meses o más de ATPA, y después de cuatro años de no tener aranceles con Europa, para la casi totalidad del mundo nuevo de la agricultura, no hemos obtenido mayores efectos positivos.

Sinceramente, yo no creo que esto se deba a la revaluación, sino al hecho de no saber manejar esas restricciones. Todo, por no haber realizado un esfuerzo suficientemente grande en el país para crear una cultura de la calidad. Me parece muy peligroso soslayar el asunto y pensar que con discursos retóricos en los foros internacionales, vamos a abrir las puertas.

Lo que se necesita es crear una cultura de la calidad, dentro de un propósito de largo plazo. Tenemos que crear unas zonas libres de mosca, como las hay libres de aftosa. Tenemos que acomodarnos a las exigencias de los ricos, a quienes venderles es muy complicado porque no tienen hambre. En cambio, venderle a los pobres es muy fácil porque no exigen; lo que pasa es que no pagan y hay que regalarles las cosas.

Debemos aceptar que como los ricos ya están llenos, son ellos quienes fijan las condiciones, y somos nosotros quienes debemos bailar al son de esa nueva cumbia que es el comercio internacional desplazado hacia este nuevo tipo de productos, en los cuales nos hemos constituido como una esperanza.

En cuanto a las experiencias, muy elementales e insuficientes, que hemos tenido en la Corporación Colombia Internacional, quiero comentarles que a la primera tarea a que nos entregamos fue a la creación de una área muy fuerte, que yo llamaría "de barreras no arancelarias", dentro de la cual empezamos a trabajar

el tema de la calidad. El vender aquí el servicio de calidad nos recuerda el cuento del vendedor de zapatos, según el cual en Africa, como nadie usa calzado, no hay mercado. Nosotros, en cambio, preferimos una segunda versión: como en Africa nadie usa zapatos, hay un excelente mercado.

En efecto, nosotros tenemos aquí un excelente mercado para la cultura de la calidad, ya que ésta prácticamente no existe. Este es un reto fundamental que hay que asumir, en torno de temas como los residuos químicos en los alimentos, el manejo de los nuevos productos ya citados, etc. Por fortuna, hay sectores que han aprendido a hacerlo, y que son precisamente las cuatro actividades que han logrado unos niveles de competitividad y un apuntalamiento en el mercado internacional: el café, el banano, las flores y el azúcar. En el resto de áreas hay que trabajar muy duro en este campo.

Y alrededor de ello seleccionamos unos productos, de acuerdo con el mercado y no según el sesgo clorofílico que nos ha caracterizado, sesgo que lo lleva a uno a mirar para qué sirve el suelo, sin considerar el mercado también con la idea de que deben tener una concentración geográfica en algunas regiones. ¿Para qué? Para que todas estas campañas, esa cultura de calidad y esas sinergias de competitividad y eficiencia que vemos en las flores, en el café, en el banano y en el azúcar -industrias que están concentradas en ciertas zonas-, también se den en otras actividades, con lo cual podremos evitar la costosa dispersión de la producción.

También estamos hablando de cadena agroalimentaria, para no olvidar las cinco sextas partes de esa cadena que hemos olvidado, porque en promedio ponderado nos hemos concentrado en ese sector primario, que es apenas la primera sexta parte de ese circuito.

Finalmente, le damos importancia a una nueva agroempresa mucho más integrada con el mercado, que invierta más en este que en la tierra, y que si va a exportar, que invierta más en el exterior, para que haremos en vez de seguir empujando la agricultura. Al fin y al cabo, es más fácil halarla desde afuera, que empujarla desde adentro.

En este punto, me parece que los floricultores, los cafeteros, los bananeros y los azucareros, nos han dado un ejemplo. Si nosotros lográsemos desglosar las cifras de inversión de los aparatajes comercializadores de estos cuatro sectores, veríamos que tienen, probablemente, más inversión por fuera que dentro del país.

Entonces, nosotros, con nuestro esparraguito, nuestro manguito, nuestros cítricos y con unos productos que hemos seleccionado de la Costa, para tratar de aprender de los mercados étnicos del Este de Estados Unidos, nos hemos dado a la tarea de crear la Promotora de Empresas Agroexportadoras, S.A. Vamos a impulsar el cultivo de los espárragos, mediante una maquila agrícola con productores de la zona de Popayán. Maquila agrícola quiere decir que no vamos a comprar tierras, sino a trabajar dentro de una relación contractual, de la misma manera como alguna vez lo hizo el Ingenio Risaralda.

Pero aparte de los servicios que vamos a ofrecer, como son el paquete tecnológico, la asistencia técnica, la información sobre los mercados, la comercialización, la política de marca, el empaque, etc, nosotros mismos nos vamos recibir en el lugar de destino. Esto quiere decir que no vamos a exportar, sino a crear unas compañías que se encargarán de comercializar nuestros productos en los mismos países importado-

res. Me parece que es en esta dirección en la que debemos andar.

En este ejercicio -en el cual también vamos a comercializar malanga, ñame, plátano, limón y ciertas frutas- pretendemos simplemente poner en práctica eso de que lo indicado es halar mercado desde afuera, en vez de seguir empujándolo desde adentro. Sin duda, será muy importante para los colombianos estar allá en el mercado externo, con los colegas, con los competidores, pues esto nos permitirá asimilar más fácilmente todas las barreras técnicas no arancelarias.

Las comercializadoras colombianas de flores en el extranjero, las oficinas exteriores de la Federación Nacional de Cafeteros, y las inversiones que las comercializadoras bananeras han hecho más allá de nuestras fronteras, aterrizan a estas industrias y les dan un conocimiento más concreto sobre cómo va el mundo, quiénes son los que dictan las normas, hacia dónde se orientan las tendencias, quién está "cañando" y qué países realmente están exigiendo regulaciones fitosanitarias y sanitarias, hoy, muchas veces la clave de la competitividad, y de tipo cualitativo. Y es que con esa información se puede, partiendo del mercado -y no al revés-, informarle con muchos elementos realistas sobre las reglas de juego a unos productores que siempre han estado muy alejados de esas señales.

# MÁS EXPORTACIONES DEPENDERÁN DE LA TASA DE CAMBIO<sup>1</sup>

JAVIER DIAZ<sup>2</sup>

Independientemente de algunos aspectos puntuales, las perspectivas de la agricultura colombiana son mejores con la vigencia y aplicación de las reglas de conducta aprobadas en el GATT-94, que sin ellas. Creo que, como se ha señalado aquí, uno de los elementos fundamentales es el que tiene que ver con el perfeccionamiento del mecanismo de solución de diferencias, gracias al cual va a ser posible que prime, así sea parcialmente, el derecho frente al poderío económico en la solución de los conflictos comerciales. Buen ejemplo de ello lo encontramos en el caso del banano, en el cual dicho instrumento mostró su bondad.

Este mecanismo de solución de controversias viene a sumarse al proceso de arancelización, al avance en materia de acceso a los mercados, al avance en temas como el de la reducción a la ayuda interna y la reducción de los subsidios a la exportación, así como al de las medidas sanitarias y fitosanitarias, en el cual es de resaltar que se prevé la posibilidad de declarar zonas libres de enfermedades o de plagas.

Sin embargo, mirando desde la perspectiva de las exportaciones, es bueno señalar que en materia de acceso los estudios que se han hecho en Colombia y otros países, indican que hay dos variables fundamentales que explican el comportamiento de las mismas, siendo una de ellas la dinámica de la demanda internacional. Para países pequeños como Colombia, este es un elemento clave: dependiendo de cómo se comporte la demanda internacional, se comportan nuestras exportaciones. Habría que destacar que en los principales mercados, como Estados Unidos, la Comunidad Europea, Canadá y Japón, Colombia va a poder beneficiarse de las reducciones arancelarias.

Cito algunos ítems: en Estados Unidos, que constituye la tercera parte del mercado de nuestros productos agrícolas tropicales, la reducción arancelaria es del 42% en promedio, mientras que la de los agrícolas no tropicales es apenas del 28%<sup>2</sup>.

En la Comunidad Europea, donde los productos agrícolas representan el 76.5% de nuestras exportaciones, la reducción para los productos agrícolas tropicales es del 41%.

En Japón, donde nuestras exportaciones agropecuarias son el 55% y las industriales el

<sup>1</sup> Vicepresidente Técnico de ANALDEX

<sup>2</sup> Informe de las Naciones Unidas, UNCTAD, Ginebra, julio de 1994.

45%, el promedio de reducción arancelaria fue del 30% para productos tropicales agrícolas.

En Canadá ocurre algo similar: nuestras exportaciones de productos agrícolas representan el 76%; petróleo el 11%, y productos industriales el 12%. Allí, la reducción en tropicales será del 46% en promedio.

Estas reducciones, sin duda, afectan esquemas preferenciales que hoy en día tenemos. En la medida en que no sólo esos aranceles bajen para nosotros, sino también para el resto de países, la preferencia que tenemos en ATPA se va a ver disminuida tanto en productos agrícolas como en el comercio en general, en un 42%, y en el Programa Especial de Cooperación de la Comunidad Económica Europea, esa preferencia va a disminuir en un 38%.

Uno podría decir que el resultado es negativo porque en el ATPA y en el citado programa europeo vamos a perder preferencias versus una reducción arancelaria que va a be-

neficiar a todos los países. Pero hay que entender que estos programas preferenciales son de una fragilidad tal que en cualquier momento nos los quitan. Por esto es mejor el resultado de la Ronda.

Ahora bien, de pronto, contrario a lo que insinuó Carlos Gustavo Cano, considero que la otra variable que determina el comportamiento de las exportaciones colombianas, es la tasa de cambio.

Es dramático lo que está pasando en el sector de las frutas tropicales: la rentabilidad caída y las empresas saliéndose porque no resisten. Entonces, por mejores perspectivas que nos ofrezca el nuevo esquema, si no logramos solucionar nuestros problemas internos, no vamos a poder beneficiarnos de esas mejoras en el campo internacional. Es mi apreciación, porque creo que las posibilidades de exportación también van a estar determinadas por el comportamiento de la tasa de cambio.

## SE NECESITA UNA ADECUADA ESTRUCTURA DE GASTO PÚBLICO

FIDEL CUÉLLAR BOADA<sup>1</sup>

**L**a verdad es que es algo eufemístico hablar de la agricultura colombiana, porque en algunos sentidos esta es un poco más que un agregado estadístico. Todos recordamos cuando se nos recuerda, pero al rato olvidamos que este sector está compuesto por unos subsectores de bienes transables y no transables, y que la naturaleza de los intereses y de la forma como un esquema de modificaciones comerciales, una política fiscal, una política cambiaria, afecta a los exportadores, a los no exportadores o a los que compiten con importables, con frecuencia es muy distinta.

De hecho, no es la misma apreciación la que pueden tener los exportadores acerca de las oportunidades que genera el nuevo marco, resultado de la Ronda Uruguay, que la de quienes están metidos en el comercio de granos, ante la amenaza de la importación.

Los que saben de modelos y que tienen la capacidad de hacer predicciones, han formulado algunos enunciados, según los cuales a mediano y largo plazos, el balance del GATT será favorable porque va a repercutir, en la medida en que se reduzcan los subsidios, en incrementos de precios, que se van a reflejar de manera más cla-

ra en el comercio internacional, y que por esa vía van a tener algún efecto modificadorio de los perfiles de las corrientes de intercambio.

Entonces, es importante la forma como eso afecta a un país como Colombia, pues durante décadas manejó una estructura de precios agropecuarios altos, edificó toda una agricultura comercial sobre la defensa de unos precios del trigo relativamente elevados y unos aranceles implícitos con los cuales el IDEMA lo que hacía era financiar sus actividades para beneficio de otros subsectores, pero que implicaba una estructura de precios altos.

La tendencia hacia la elevación del precio internacional de los granos en el mediano y largo plazos, probablemente, genere unos efectos para Colombia muy distintos de los que puede producir en Venezuela o en Bolivia, países que, con Perú, están edificados sobre una estructura de precios tan supramanente bajos que tienden a acercarse mucho al nivel internacional, sobre todo en el caso boliviano. Esto, como es obvio, originará unas modificaciones importantes en la forma como dichas agriculturas van a poder comerciar y competir entre sí.

Quizá esas modificaciones van a hacer aun más difícil el manejo de las relaciones arancelarias y de la Unión Aduanera en el sector agro-

<sup>1</sup> Asesor de la Gerencia Técnica de la Federación Nacional de Cafeteros

pecuario. La noticia que nos dio ayer el doctor Yesid Castro, al explicarnos cómo era el Sistema Andino de Franjas de Precios, podría resumirse diciendo que es un acuerdo en el sentido de que no estamos de acuerdo, pero estamos de acuerdo en que no estamos de acuerdo. Es decir, tenemos tantas excepciones, tantas compensaciones, tantos plazos, tantas reservas de cada país acerca de la forma como puede moverse respecto de un promedio, que es un sistema relevante, más por el símbolo político de decir "nos pusimos de acuerdo y eso permitió la generación de un arancel externo común", que por el hecho práctico y específico de que eso signifique unos niveles arancelarios comunes, una Unión Aduanera efectiva, inmediata, universal y generalizada.

Esa realidad, tan difícil de manejar hoy, quizá va a acentuarse más adelante, en la medida en que los granos, los lácteos o los cereales secundarios, vayan a modificar todavía más la situación de las estructuras productivas de cada uno de los países del Pacto Andino.

Este era un primer punto que quería poner de relieve, en el sentido de que con claridad estamos viendo cómo en el sector agropecuario la forma como las perspectivas y los intereses que se afectan es esencialmente heterogénea, y que ante esta heterogeneidad, es muy difícil lanzar juicios responsables o valoraciones contundentes sobre lo que puede ser el efecto favorable o desfavorable o el balance neto de estos efectos que el nuevo GATT puede representar para nuestro país.

En ese mismo sentido, quería destacar algo que ya habían puesto de presente quienes me precedieron, y es que dentro de ese marco general hay otros efectos quizás mucho más importantes, tanto externos al país, como los que caen dentro del ámbito de la política económica doméstica. Dentro de los externos, es obvia por ejemplo, la importancia de la política comercial de nuestros principales socios.

GATT o no GATT, es una realidad que en el último año Estados Unidos nos ha estado apretando las clavijas en los frentes de las flores, del banano, de los accesos a los principales productos sensibles, así como en el café. Los nor-

teamericanos tienen toda clase de herramientas políticas para hacerlo, ante lo cual el GATT no puede pretender subsanar o compensar el efecto negativo de las mismas sobre nuestros intereses específicos.

Quien haya seguido el reciente debate cafetero, podrá concluir que hay planteada toda una amenaza a una estructura comercial que se ha levantado durante muchos años en un mercado esencialmente concentrado y que tiene algunas similitudes con otros productos. Se ha visto que cuando no es suficiente con medidas locales, desarrolladas dentro de los países donde se realiza la competencia (Estados Unidos y Europea, para nuestro café), el debate puede llegar, en caso necesario, a trasladarse a la legislación local colombiana, para decir que hay que montar aquí adentro unas estructuras muy distintas.

No entraré a detallar, por ejemplo, lo que es la importancia decisiva que sobre las estructuras de protección terminará por generar una economía que va a depender, por lo menos durante un lustro, de unos ingresos asociados fundamentalmente a la explotación del petróleo. Tampoco me detendré en la tendencia macroeconómica revaluacionista, tan poderosa, que es incontrastable de momento, frente a las políticas macroeconómicas más cautelosas que puedan aplicar este o próximos gobiernos.

Esa, que esa tendencia real hacia la revaluación de la tasa de cambio, va a afectar de una manera sustancial las estructuras de protección, como lo ha hecho en los últimos dos o tres años, con una capacidad muy superior a lo que el efecto de la apertura, desde el punto de vista estrictamente arancelario, o aún de liberación del régimen de licencias, pudo haber significado en un momento determinado. Y lo va a seguir haciendo hacia adelante.

Un tercer punto. Frente a tales perspectivas, la gran pregunta que surge es: ¿Dónde está la compensación? En otras palabras, ¿cuánto gasto público agropecuario puede absorber y asignar el país?

¿Será que el país es capaz de asignar alguna cifra medianamente parecida a los límites máximos que se pueden dar dentro del GATT? ¿Será

que este país es capaz de darle a ese eufemismo estadístico llamado agricultura algo parecido a los US\$1.000 millones anuales durante los próximos cinco años, cuando la mayor parte de esos cálculos de referencia del año 86-88, que sirvieron de base a lo que Colombia registró en el curso de esas negociaciones, eran recursos aportados por los consumidores y no sustancialmente provenientes de los recursos generales del Estado?

Ahora, cuando no existe ya una estructura de precios de sustentación que permitan ese juego por cuenta del consumidor colombiano; ahora, cuando el Estado, de otra parte, se ha comprometido a apoyar el gasto público en la agricultura, ¿será que podemos llegar siquiera a US\$400 o US\$500 millones por año de gasto agropecuario? De todas formas esta cifra significaría apenas 4-5% del producto bruto sectorial agropecuario.

¿Será que, suponiendo que pudieran darse esos US\$400-500 millones, sobre los US\$300 millones que ha sido el promedio tradicional en Colombia, seremos capaces de montarlos con eficiencia, a través de los instrumentos admisibles dentro del GATT, dentro de los que constituyen la "Caja verde"? Es decir, sin excesivos costos asociados a su administración y de tal ma-

nera que estos recursos efectivamente lleguen a generar impactos compensatorios importantes sobre el ingreso de los productores rurales.

Tengo, en ese sentido, serias reservas provenientes no de desconfianza con el actual gobierno, sino de la experiencia de los programas del sector agropecuario. Uno de los instrumentos promisorios, como es el Incentivo a la Capitalización Rural, después de seis meses de estar en operación, tiene cien solicitudes por \$1.500 millones de pesos, es decir, por US\$2 millones, cuando estamos pensando en programas de US\$400 a US\$500 millones por año.

Entonces, ahí existe todo un reto asociado a lo que puedan imaginarse y desarrollar quienes están más directamente interesados, como son los gremios del sector agropecuario. Ahora bien, hay que ver si en este lapso de cuatro o cinco años se puede montar una estructura de gasto público que cumpla con unos efectos de modernización, de transformación, que sea eficaz y que nos permita a la vuelta de poco tiempo entrar mejor acomodados a un punto del proceso, en el cual ya se comenzarán a notarse de manera ostensible los efectos más importantes en precios, en eliminación de subsidios, en reducción de barreras de ingreso de las principales herramientas generadas por el GATT.

# FUNDACION PARA LAS INVESTIGACIONES AGROECONOMICAS



## FUNDAGRO

ES UNA ENTIDAD privada, sin ánimo de lucro, creada para promover la realización de investigaciones agroeconómicas de interés general y particular que propendan por un mayor desarrollo de las actividades rurales.

Las siguientes son algunas de las áreas de trabajo que asumirá FUNDAGRO, en consonancia con los requerimientos que demanden el país y el sector como un todo:

- ◆ Análisis y evaluación de las políticas macroeconómicas y recomendaciones de formulación en temas básicos como: manejo cambiario, crédito y tasa de interés, inflación, tributación y comercio exterior.
- ◆ Análisis y evaluación de política sectorial y recomendaciones de formulación de temas básicos como: competitividad, reconversión y modernización, investigación y transferencia de tecnología, comercialización, medio ambiente, biotecnología, inversión pública, franjas de precios, etc.
- ◆ Definición y evaluación de estrategias e instrumentos de desarrollo sectorial a nivel nacional y regional.
- ◆ Programas de integración económica. Competitividad dentro de zonas de libre comercio, arancel externo común, armonización de política comercial, evolución y tendencias económicas y sectoriales del Grupo Andino y del G-3, etc.

---

Carrera 7a. No. 24-89 - Piso 44 - Teléfonos: 2810263 - 2821989 - A.A. 3638  
Santafé de Bogotá, D.C.



# EL ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA EN EL GATT, ÉXITO O FRACASO?

FERNANDO BARBERI GOMEZ  
JAIRO CENDALES VARGAS<sup>1</sup>

## I. INTRODUCCION

**D**el análisis de los distintos trabajos compilados en el presente cuaderno, son muchas las inquietudes que surgen sobre el verdadero alcance de los compromisos establecidos por los países en el Acuerdo sobre la Agricultura GATT. No obstante, tanto quienes consideran un verdadero fracaso los términos del Acuerdo como quienes son mucho más optimistas sobre los resultados del mismo, todos reconocen en él la base de las nuevas reglas del comercio agrícola mundial.

En efecto, la transformación del GATT en un foro permanente de negociaciones, con la creación de la Organización Mundial del Comercio -OMC-, garantiza que las conversaciones en el área agrícola serán en el futuro tema de permanente tratamiento.

El presente ensayo, realizado a partir de los compromisos establecidos en el texto oficial del Acuerdo<sup>2</sup>, en los informes de la secretaría del GATT y en los anexos sobre las políticas comer-

ciales de los principales bloques económicos del mundo, constituye un intento por evaluar no sólo aquellos aspectos cuyos resultados pueden considerarse realmente desalentadores, sino también destacar aquellos que, de alguna manera, puedan contribuir a atenuar las distorsiones en el comercio mundial de los bienes agrícolas.

Para su análisis se toman como referencia los compromisos establecidos por los países en los tres principales frentes de la negociación<sup>3</sup>. Esto es, acceso a los mercados; reducción de las ayudas internas, y disminución de las subvenciones a las exportaciones.

## II. PRINCIPALES LOGROS DEL ACUERDO

El Acuerdo sobre la Agricultura del GATT se negoció dentro de innumerables tropiezos y sus resultados finales se basaron en la propuesta presentada por el presidente del GATT (Arthur Dunkel) en 1991, ajustada de acuerdo con los intereses de Estados Unidos y la Unión Europea,

<sup>1</sup> Director Ejecutivo y Subdirector Técnico de FUNDAGRO, respectivamente.

<sup>2</sup> Marrakesh, 15 de abril de 1994.

<sup>3</sup> No se incluye lo referente a normas Fito y Zoonitarias.

conforme a los compromisos establecidos en el "Blair House"<sup>4</sup> y algunos ingredientes adicionales convenidos por los países en diciembre de 1993.

La síntesis de los principales compromisos asumidos por los países se tradujeron en:

- La regulación del comercio agrícola a través de la nueva Organización Mundial del Comercio, que se crea a partir de 1995;
- El establecimiento, por parte de los países, de listas de concesiones en acceso, de obligatorio cumplimiento;
- El compromiso de los países para reducir las subvenciones, en ayudas internas y subsidios a las exportaciones;
- La tarificación de todas las medidas no arancelarias aplicadas en los países para la restricción del comercio;
- La prohibición para aplicar medidas no arancelarias sobre productos tarificados, con excepción de las que se adopten por motivos de Balanza de Pagos;
- El establecimiento de un plazo de transición de 6 años en los países desarrollados y 10 años en los países en desarrollo, para la implementación de los compromisos del Acuerdo;
- La inclusión del mecanismo de Salvaguardia Especial para los productos, cuyas medidas no arancelarias hubiesen sido tarificadas;
- La creación del Comité de Agricultura, que velará por el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo, y
- El establecimiento de la "Cláusula de Paz o Debida Moderación".

El alcance de estos compromisos y los efectos previstos en torno a las tres principales áreas negociadas en el Acuerdo, son los siguientes:

<sup>4</sup> Diálogo bilateral sostenido en 1992 entre Estados Unidos y la Unión Europea, en que éstos bloques económicos concertaron compromisos para la negociación de la Ronda Uruguay del GATT.

## A. COMPROMISOS EN MATERIA DE ACCESO A LOS MERCADOS

### 1. REDUCCIONES ARANCELARIAS

Como es analizado en forma separada por los distintos analistas del Acuerdo sobre la Agricultura<sup>5</sup>, los compromisos de acceso se refieren no sólo a la reducción de los aranceles y a garantizar un acceso a los mercados a niveles tarifarios racionales, sino que también se logró la eliminación por parte de los países de las restricciones cuantitativas a las importaciones, los gravámenes variables, los precios mínimos de importación discrecionales, la intervención por medio de empresas comerciales del Estado, las limitaciones voluntarias de las exportaciones y las demás medidas similares aplicadas en frontera, que no sean derechos de aduana propiamente dichos.

La esencia de estos últimos compromisos se basó en la tarificación por parte de los países de todas las medidas no arancelarias, convirtiéndolas en aranceles advalorem o específicos, para establecer a partir de ellas compromisos de reducción que mejorarán las condiciones de acceso a los distintos mercados.

De las reducciones arancelarias comprometidas por los países que, como promedio general, fueron del 36%, sobresalen las establecidas para los siguientes bienes agrícolas: 43% en productos tropicales, 48% en flores y otras plantas; 40% en semillas oleaginosas, grasas y aceites, y 39% en cereales. En otros productos de importancia estratégica en la producción de los países desarrollados, las reducciones arancelarias fueron más limitadas. Tales fueron los porcentajes de la leche con el 26%, y de los productos cárnicos con el 32% (Cuadro 1).

Lo anterior sugiere, como es apenas comprensible, que los países desarrollados buscaron en todo momento propiciar reducciones menores en aquellos productos de mayor sensibilidad para sus producciones domésticas.

Para darse una idea de cual fue el alcance real de estos compromisos arancelarios, basta señalar que ya en 1994, cuando se firmó el acta

<sup>5</sup> Véanse las distintas ponencias presentadas en este cuaderno.

**CUADRO 1**  
**COMPROMISOS DE REDUCCIÓN ARANCELARIA EN LOS**  
**PAÍSES DESARROLLADOS PARA LOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS**

CATEGORÍA DE PRODUCTOS	REDUCCIÓN PORCENTUAL DE LOS ARANCELES	IMPORTACIONES* US\$ MILLONES
<b>Todos los productos agropecuarios</b>	36.0	84.240
- Café, té, cacao, azúcar	34.0	13.634
- Frutas y legumbres	36.0	14.575
- Semillas oleaginosas, grasas y aceites	40.0	12.584
- Otros productos agropecuarios	48.0	15.585
- Animales y productos de éstos	32.0	9.596
- Bebidas y líquidos alcohólicos	39.0	6.608
- Flores, plantas y materias vegetales	48.0	1.945
- Tabaco	36.0	3.086
- Cereales	39.0	5.310
- Productos lácteos	26.0	1.317
<b>Productos tropicales</b>	43.0	24.021
- Bebidas tropicales	46.0	8.655
- Frutas y nueces tropicales	37.0	4.340
- Ciertas semillas oleaginosas y aceites	41.0	3.443
- Raíces tropicales, arroz y tabaco	40.0	4.591
- Especies flores y plantas	32.0	2.992

\* Promedio para el período base de consolidaciones en GATT (1986-1988).  
**Fuente:** Cifras extraídas por los autores, del informe presentado por la Secretaría del GATT, en julio de 1994.

final del Acuerdo, en los cuatro principales socios comerciales del mundo -Unión Europea, Canadá, Japón y Estados Unidos- la situación arancelaria promedio mostraba reducciones del 30.6% para las importaciones agrícolas de todas las procedencias, con relación al nivel de 1988, lo cual indica que la mayor parte de estos compromisos de reducción se hicieron en desarrollo de las negociaciones de la Ronda y con antelación a la suscripción de dicha acta (Cuadro 2).

Esta reducción en la protección nominal de la agricultura resultó inferior a la registrada para todo el comercio, la cual fue del 37.8% con respecto a los niveles de 1988, denotando con ello la mayor resistencia de estos países a liberar el comercio agrícola.

Para las importaciones agrícolas procedentes de los países en desarrollo, la reducción arancelaria en estos bloques económicos, sobre el mismo período de base (1988) fue del 32.2%,

porcentaje también inferior al registrado para las importaciones totales (34.1%), reflejándose así una menor disposición de dichos países para facilitar la penetración en sus mercados de las ofertas agrícolas de las economías de menor desarrollo relativo.

Debe destacarse, de una parte, que las reducciones obtenidas en productos tropicales (43%) fueron superiores a las logradas para el conjunto de la agricultura (36%) y, de otra, que ellas fueron superiores para las importaciones provenientes de los países en desarrollo (40% Vs 36%)<sup>6</sup>. Al igual que en el caso anterior, buena parte de las reducciones previstas se concretaron en el transcurso de la Ronda, por lo que la liberación adicional que puede presentarse en los próximos años se vislumbra poco significativa.

<sup>6</sup> Estimativos a partir de las reducciones acordadas antes de la suscripción del acta final del Acuerdo.

**CUADRO 2**  
**REDUCCIÓN EN 1994 DEL NIVEL ARANCELARIO DE LOS PAÍSES DE LOS**  
**PRINCIPALES BLOQUES ECONÓMICOS CON RESPECTO A LOS NIVELES DE 1988**  
**(EN PORCENTAJE)**

MERCADO IMPORTADOR	IMPORTACIONES DE TODAS LAS FUENTES			IMPORTACIONES DE PAÍSES EN DESARROLLO		
	NIVEL MEDIO DE ARANCELES NMF		REDUC- CIONES %	NIVEL MEDIO DE ARANCELES NMF		REDUC- CIONES %
	ANTES R. URUGUAY	DESPUES R. URUGUAY		ANTES R. URUGUAY	DESPUES R. URUGUAY	
<b>1. Agrícolas</b>	15.1	10.5	-30.6	12.2	8.3	-32.2
<b>1.1 No tropicales</b>	20.7	15.0	-27.6	14.9	10.9	-27.0
Canadá	12.5	7.8	-37.6	7.6	4.9	-35.5
Unión Europea	21.9	14.9	-32.0	23.5	16.8	-28.5
Japón	41.3	31.8	-23.0	19.5	14.9	-23.6
Estados Unidos	6.9	5.3	-23.2	9.1	7.0	-23.1
<b>1.2 Tropicales</b>	9.6	6.1	-36.9	9.5	5.7	-40.4
Canadá	2.2	1.2	-45.5	1.2	0.6	-50.0
Unión Europea	17.8	10.5	-41.0	17.4	10.0	-42.5
Japón	16.1	11.2	-30.4	17.4	10.9	-37.4
Estados Unidos	2.4	1.4	-41.7	2.1	1.2	-42.9
<b>1.3 Total*</b>	7.5	4.7	-37.8	9.3	6.1	-34.1
Canadá	8.0	4.4	-45.0	12.4	7.4	-40.3
Unión Europea	7.5	4.6	-38.7	9.8	6.9	-29.6
Japón	9.3	6.2	-33.3	7.4	4.7	-36.5
Estados Unidos	5.1	3.4	-33.3	7.6	5.5	-27.6

NMF: Nación más favorecida.

\* Todos los sectores excepto el de combustibles.

Fuente: Cifras tomadas por los autores en el informe de la secretaría del GATT, Ginebra, julio de 1994.

Según el modelo de simulación de la política comercial, elaborado por las Naciones Unidas, las reducciones arancelarias para todos los bienes, incluidos en el Acuerdo GATT, exceptuando los combustibles, darían lugar a un volumen de importaciones adicionales por US\$28.500 millones, que equivalen a un 4.6% de las importaciones efectuadas por estos mercados en 1988. (Cuadro 3).

Este incremento de las importaciones, como ya se anotó, se basaría fundamentalmente en las reducciones arancelarias logradas antes de la suscripción del acta final del Acuerdo.

En el caso agropecuario se estiman en US\$1.611 millones las importaciones adicionales que surgirán como consecuencia de las reducciones arancelarias para los productos no tropicales y en US\$444 millones las corres-

pondientes a los productos tropicales, lo que representa incrementos del 4.6% y 3.9% respectivamente, sobre las importaciones registradas en 1988.

No obstante, la ampliación de las importaciones agrícolas procedentes de países en desarrollo, será en los cuatro bloques económicos sólo de US\$379 millones para los productos no tropicales y de US\$275.9 millones para los tropicales, que equivalen a incrementos con relación las efectuadas en el año de 1988 del 3.4% para los dos tipos de productos.

Las cifras anteriores permiten afirmar que el efecto de las reducciones arancelarias acordadas aumentaría la pérdida de participación de los países en desarrollo, en el mercado agrícola de los desarrollados.

**CUADRO 3**  
**EFFECTOS COMERCIALES DE LAS REDUCCIONES ARANCELARIAS EN GATT**  
**INCREMENTO DE LAS IMPORTACIONES EN LOS**  
**BLOQUES COMERCIALES MAS IMPORTANTES**  
**(EN MILLONES DE DÓLARES DE ESTADOS UNIDOS Y EN PORCENTAJE)**

MERCADO IMPORTADOR	DE TODO ELMUNDO		DE PAÍSES EN DESARROLLO	
	VALOR	PORCENTAJE	VALOR	PORCENTAJE
<b>Agricultura no tropical</b>	1.610.7	4.6	379.2	3.4
Canadá	45.2	5.1	16.7	9.8
Unión Europea	702.2	5.6	264.7	5.0
Japón	705.4	5.9	63.4	2.7
Estados Unidos	157.9	1.6	34.4	1.0
<b>Agricultura tropical</b>	444.0	3.9	275.9	3.4
Canadá	3.1	2.1	1.2	1.9
Unión Europea	343.5	5.0	239.2	4.4
Japón	70.6	2.8	19.3	1.7
Estados Unidos	26.8	1.4	16.2	1.1
<b>Total*</b>	28.458.3	4.6	7.124.6	3.1
Canadá	2.205.2	8.8	658.8	9.8
Unión Europea	8.934.9	4.5	1.565.5	2.2
Japón	4.922.9	4.9	569.5	1.4
Estados Unidos	12.395.3	4.3	4.330.8	3.9

\* Todos los productos sin incluir el petróleo.  
Fuente: Naciones Unidas, informe UNCTAD, Ginebra, julio de 1994.

## 2. CONTINGENTES DE ACCESO CORRIENTE

Con relación a los compromisos de acceso de los productos agrícolas en estos cuatro mercados, los contingentes arancelarios consolidados presentan la siguientes características<sup>7</sup>:

◆ **Canadá:** estableció contingentes de acceso con aranceles reducidos para la importación de los productos lácteos, la carne y los productos de trigo y cebada, con diferencias casi nulas entre las cantidades establecidas en 1995 y las del 2000. Adicionalmente, en varios de los productos, v.g. lácteos y cárnicos, los contingentes de acceso corriente, se asignaron a países con los cuales se han suscrito acuerdos bilaterales de comercio, situación que limita el ingreso de nuevos países exportadores a dicho mercado;

◆ **Unión Europea:** los contingentes arancelarios establecidos para el acceso corriente se aplican a la carne, los productos lácteos, el azúcar, las raíces, los agrios, los bananos y los productos del maíz y el trigo, sin diferencia entre los compromisos iniciales de 1995 y los finales del 2000. Estos compromisos de acceso corriente, como en el caso de Canadá, se asignaron en su mayoría en el marco de los acuerdos bilaterales de comercio ya suscritos.

◆ **Japón:** los contingentes arancelarios para el acceso corriente se aplican a los productos lácteos, el trigo, la cebada, el arroz, los cacahuetes, los tubérculos, y la producción del gusano de seda. En estos productos, existe un incremento sustancial entre los contingentes de 1995 y los del año 2000, para suero y arroz, mientras que el incremento es mucho más modesto en el caso de trigo y la cebada. A diferencia de los dos bloques anteriores los

<sup>7</sup> Naciones Unidas, Informe UNCTAD 1994

contingentes se aplican de manera global y no sobre acuerdos bilaterales, lo que significa, en teoría, un potencial de acceso para cualquier país.

- ◆ **Estados Unidos:** los contingentes arancelarios para el acceso se aplican a la carne, los productos lácteos, el cacao y el algodón y para ninguno de ellos se contemplan incrementos entre los años 1995 y 2000. En la carne, el queso y el algodón, los compromisos de acceso corriente, se otorgarán a países con los cuales se tienen suscritos acuerdos bilaterales.

En estas circunstancias puede concluirse que los mercados de Estados Unidos, Unión Europea y Canadá, ampliaron sólo de manera muy limitada el acceso a sus mercados de productos agropecuarios, en razón a que las oportunidades de acceso con aranceles reducidos fueron otorgadas, en general, a países con los cuales mantenían relaciones comerciales muy estrechas. Estas oportunidades están casi siempre referidas a países de alto nivel de desarrollo y en muy contadas excepciones a países en desarrollo, como es el caso de México, cuyo acceso está respaldado por el tratado de Libre comercio suscrito con Norte América, y las otorgadas por la Unión Europea en el marco de la Convención de Lomé.

## B. COMPROMISOS EN MATERIA DE AYUDAS INTERNAS<sup>8</sup>

Los compromisos en esta materia corresponden a la reducción de las ayudas presupuestarias ofrecidas a los productores, que acordaron realizar los países<sup>9</sup>.

Cabe señalar que en el proceso de negociación de la Ronda se establecieron las ayudas a la producción permitidas y más comúnmente

conocidas como "La Caja Verde". En esta caja la Unión Europea, acogiendo lo establecido en el Acuerdo de "Blair House", logró incluir la mayoría de los instrumentos de promoción a su producción agropecuaria que había adoptado en mayo de 1992. Dicha política está orientada principalmente a reducir los precios de intervención y desligar los subsidios del fomento a la producción y a las exportaciones, modificándolos por subsidios directos para mantener el ingreso de los productores y por subvenciones a la conservación del ambiente y el paisaje en función de la no utilización de métodos intensivos en laboreo y del retiro de tierras de la producción<sup>10</sup>.

De otra parte, es evidente que ayudas de gran impacto en las distorsiones internacionales de precios y por las que más abogaron los países en desarrollo fueron excluidas de los compromisos de reducción. En efecto, los países desarrollados podrán seguir utilizando su capacidad presupuestal para pagos directos a los productores en programas de limitación de la producción, así como para los llamados "Deficiency Payments"<sup>11</sup>.

La reducción de las ayudas está afectada, además, por el hecho de que se permitió a los países desarrollados dejar por fuera de los compromisos de reducción, aquellos estímulos que equivalgan hasta un 5% del valor de la producción interna, lo que en el Acuerdo se denominó como "Compromisos de Mínimis".

Así mismo, está de por medio la limitación, al menos aparente, de la "Cláusula de Paz o Debita Moderación", en virtud de la cual se podría dificultar el establecimiento de mecanismos de defensa para contrarrestar el efecto de los subsidios de dichos países sobre la competitividad y la producción agraria<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Se entiende por ayuda interna, las políticas de apoyo presupuestario para un producto agropecuario o a todo el sector en su conjunto.

<sup>9</sup> Del amplio listado de ayudas permitidas que, ante la presión de los países desarrollados fueron introducidas en el Acuerdo, se destacan las dirigidas a: investigación; lucha contra plagas y enfermedades; servicios de información divulgación y asesoría; inspección sanitaria; comercialización y promoción; infraestructura (agua, embalses, electricidad, transporte, etc) y los pagos directos de ingresos desligados de la producción y de los precios, en especial, aquellos que promuevan el retiro de la producción.

<sup>10</sup> Perry R. Santiago. Evolución de la posición colombiana ante el GATT, en El Sector Agropecuario Colombiano en el Mundo, Presente y Futuro. Ministerio de Agricultura 1994, Página 88.

<sup>11</sup> Pagos para compensar diferencias sobre precios indicativos previamente establecidos

<sup>12</sup> Dicha cláusula expresa que las medidas de Ayudas Internas que estén en plena conformidad con el Anexo 2 (Caja Verde), no son recurribles a efectos de la imposición de derechos compensatorios y estarán exentos de las medidas basadas en anulación o menoscabo de las ventajas de las ventajas en materia de concesiones arancelarias. Asimismo, las medidas de Ayuda Interna que estén en plena conformidad con el artículo

**CUADRO 4**  
**AYUDA INTERNA - COMPROMISOS DE REDUCCIÓN TOTAL**  
**EN LOS CUATRO PRINCIPALES BLOQUES ECONÓMICOS**  
**(EN MILES DE MILLONES DE DÓLARES)**

AÑOS/PAÍS	CANADÁ	UNIÓN EUROPEA	JAPÓN	E. UNIDOS	TOTAL
MGA base*	4.1	81.4	33.8	23.9	143.2
1995	3.9	79.1	32.6	23.1	138.7
1996	3.8	76.8	31.5	22.3	134.4
1997	3.7	74.5	30.4	21.5	130.1
1998	3.5	72.3	29.3	20.7	125.8
1999	3.4	70.0	28.1	19.9	121.4
2000	3.3	67.7	27.0	19.1	117.1

\* Medida global de ayuda establecida como base para la reducción de los países.

Fuente: Informe de Naciones Unidas, Ginebra, julio de 1994.

A juicio de algunos analistas<sup>13</sup>, varias de las ayudas de la "Caja Verde", pueden también contribuir en la distorsión de precios internacionales, por lo que deberían haberse incluido en la denominada "Caja Ambar". Además, todas estas ayudas permitidas harán viable para los países que disponen de ricas tesorerías, mante-

6 del Acuerdo, incluidos los pagos directos, se ajustan a los criterios enunciados en el párrafo 5 de dicho artículo, reflejados en la lista de cada miembro, así como la Ayuda Interna dentro de los niveles de "Mínimis" y en conformidad con el párrafo 2 del artículo 6, estarán exentas de medidas basadas en la anulación o menoscabo sin infracción de las ventajas en materia de concesiones arancelarias, a condición de que no otorguen Ayuda a un producto básico específico por encima de la decidida durante la campaña de comercialización de 1992. Y también de la imposición de derechos compensatorios, a menos que se llegue a una determinación de la existencia de daño o amenaza de daño y se mostrará la debida moderación en la iniciación de cualesquiera investigación en materia de derechos compensatorios. Por último, las subvenciones a la exportación que estén en plena conformidad con las disposiciones de la parte 5 del Acuerdo en referencia, reflejadas en la lista de cada país miembro, estarán exentas de medidas basadas en el artículo 16 del GATT de 1994, o en los artículos 3, 5 y 6 del Acuerdo sobre Subvenciones y estarán sujetas a derechos compensatorios únicamente tras una determinación de la existencia de daño o amenaza de daño, basada en el volumen de importación y el efecto en los precios, y se mostrará la debida moderación en la iniciación de cualesquiera investigación en materia de derechos compensatorios.

<sup>13</sup> Véase por ejemplo Silva C, Alvaro. Ayudas Internas a la producción y subvenciones a las exportaciones. Ponencia presentada en este cuaderno.

ner e incluso aumentar su competitividad en el comercio agrícola internacional, en deterioro de la de los países en desarrollo.

Los compromisos de reducción de subsidios internos, negociados por los países se suscribieron entonces a la disminución de las transferencias que reciben los productores por la vía de los precios de sustentación, los pagos directos no exentos y otras ayudas a los insumos y a la comercialización, muchos de los cuales habían sido eliminados antes del Acuerdo Final de la Ronda Uruguay del GATT<sup>14</sup>.

Los niveles de ayuda interna calculados por los países que integran los cuatro principales bloques comerciales, sobre el período de referencia (1986-1988), ascendían a US\$143.2 miles de millones, los cuales deben reducirse a US\$117.1 miles de millones en el año 2000, según el calendario indicado en el Cuadro 4.

De estas ayudas debe destacarse, por su monto, la de la Unión Europea, que a pesar del compromiso de pasar de US\$81.4 miles de millones en el año 1995 a US\$67.7 miles de millones en el año 2000, su valor absoluto conti-

<sup>14</sup> Como en el caso de Política Agrícola Común -PAC, de la Unión Europea y de buena parte de los países latinoamericanos, que realizaron ajustes a sus economías en el marco de los modelos de apertura tan en boga en esos años

nuará siendo mayor que el de los otros tres bloques en conjunto. Como proporción del Producto Interno Bruto Agropecuario, dichos subsidios constituían el 42.9% en la Unión Europea, el 13.4% en los Estados Unidos, el 19.7% en Canadá y el 32,5% en México, lo cual puede dar una dimensión de su monto<sup>15</sup>.

Por último, es de señalar que en algunos casos los niveles de ayuda, como sucede con Colombia, están sobreestimados con lo cual la reducción prevista puede ser más teórica que efectiva.

De lo anterior se deduce, que los compromisos adquiridos en materia de reducción de las ayudas internas que otorgan los países desarrollados, no reflejan un propósito real por equilibrar las condiciones del comercio agrícola y que, por lo tanto, los mercados mundiales de estos bienes continuarán sujetos a distorsiones, aunque quizá con una tendencia menor en el largo plazo.

### C. COMPROMISOS EN MATERIA DE SUBVENCIONES A LAS EXPORTACIONES

Con el Acuerdo firmado los países se comprometieron a no conceder subvenciones a las exportaciones más allá de las especificadas en su lista presentada y de conformidad con unos porcentajes de reducción establecidos sobre valores y cantidades (36% y 21%, respectivamente).

Al respecto, debe resaltarse que los subsidios promedios a las exportaciones para los años 1986-1990, que constituyen la base de los compromisos de reducción, ascendían en los países desarrollados a US\$20.998 millones, cifra que representa el 6.5% del comercio mundial de productos agropecuarios.

De estos subsidios el 34%, se estaba aplicando a las exportaciones de cereales, el 27.7% a los productos lácteos y el 21.3% a la ganadería (Cuadro 5). Con respecto a las exportaciones mundiales de dichos productos, el monto de los

subsidios ascendía en 1991, al 5.8%, 28% y 21%, respectivamente<sup>16</sup>.

**CUADRO 5**  
**SUBVENCIÓN A LAS EXPORTACIONES**  
**AGRÍCOLAS EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS**  
**EN EL PERÍODO BASE (1986-1990)**  
**(US\$ MILLONES)**

CATEGORÍA DE PRODUCTOS	SUBVENCIÓN A LAS EXPORTACIONES	PARTICIPACIÓN %
Frutas, legumbres y hortalizas	241	1.1
Café, té, cacao, azúcar	1.023	5.7
Cereales	7.140	34.0
Animales y productos de esos	4.473	21.3
Semillas oleaginosas, grasas y aceites	301	1.4
Flores, plantas	6	0.0
Bebidas y líquidos alcohólicos	303	1.4
Productos lácteos	5.814	27.7
Tabaco	146	0.7
Otros productos	40	0.2
Productos agropecuarios en otros productos	1.331	6.3
Totales	20.998	100.0

Fuente: Informe de la Secretaría del GATT en 1994.

No está por demás anotar que estos productos constituyen en los países desarrollados el soporte de la producción agrícola y representan en su conjunto el mayor volumen de bienes agrícolas que se transan en el comercio internacional.

Ahora bien, dada la magnitud de los subsidios de lácteos y carne, sería muy aventurado suponer que la reducción acordada vaya a tener un impacto significativo en los precios. Probablemente en cereales podría haber algún impacto al respecto, en la medida que se hayan asumido compromisos importantes en esos productos

<sup>15</sup> Cálculos de los autores, con base en los anexos por los países presentados ante el GATT y el PIB Agropecuario de dichos países en 1992, suministrado por la revista de la FAO de

<sup>16</sup> Cálculo de los autores, con base en las cifras de comercio mundial de la FAO en 1991



por parte de los principales países que subsidian dichas estas exportaciones<sup>17</sup>.

### III. REFLEXIONES FINALES SOBRE EL ACUERDO

Del análisis de los compromisos asumidos por los Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá y Japón, en las tres principales áreas de la negociación del Acuerdo sobre la Agricultura, puede concluirse, de una parte, que los resultados son bastante inferiores a sus expectativas, especialmente de las que se habían forjado los países en desarrollo. Y, de otra, que no es de esperar como resultado del mismo, ni aumentos significativos del comercio mundial, ni recuperación importante de los precios internacionales. Además se vislumbra una pérdida de participación de los países en desarrollo dentro del comercio mundial.

Estas conclusiones tan desalentadoras podrían conducirnos a compartir la opinión de muchos analistas internacionales (Leddy-Reinstein, entre otros), que consideran el Acuerdo sobre la Agricultura como el gran fracaso de las negociaciones del GATT. A nuestro juicio, existen sin embargo varios elementos positivos que deben resaltarse de dicho Acuerdo. Veamos algunos de ellos.

De una parte, se han definido por primera vez unas reglas universales del comercio agrícola que, aunque requieren avanzar en su profun-

dización, deben contribuir, en el largo plazo, a hacer más transparente el comercio de estos bienes.

De otra parte, con la transformación del GATT en la nueva Organización Mundial del Comercio, que entra a regir desde 1995, se institucionalizó un foro permanente en el que los países pueden al menos llevar a discusión el tema agrícola.

Asimismo, la tarificación establecida por los países de las medidas no arancelarias del comercio, a pesar de que los niveles consolidados hayan sido sobreestimados, establece explícitamente condiciones menos discriminatorias y ofrece señales más claras al comercio de estos bienes.

Hay además otros aspectos del Acuerdo o complementarios a éste, como son los Acuerdos sobre Productos Lácteos y Cárnicos; los mecanismos de defensa contra el comercio desleal; las normas Fito y Zoosanitarias, y los nuevos mecanismos de solución de diferencias, entre otros, que de alguna manera deben contribuir a la corrección de las restricciones que presenta el mercado mundial de los bienes agrícolas.

No obstante, debemos estar prevenidos para enfrentar también el proteccionismo no arancelario que puede surgir de dificultades en la aplicación de la normativa fito y zoosanitaria, y de las nuevas barreras que pueden enmascarse en relación con el medio ambiente, así como en las inherentes al denominado Dumping social.

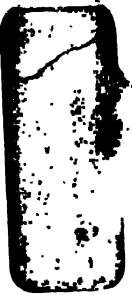
<sup>17</sup> Ello requeriría evaluar las listas oficiales de los países para corroborar que compromisos se establecieron en dichos productos.



**IICA**



**¡LA MAS AMPLIA RED DE  
COOPERACION TECNICA  
PARA LA  
AGRICULTURA INTERAMERICANA!**





*Fundagro*

# FUNDACION PARA LAS INVESTIGACIONES AGROECONOMICAS Y SOCIALES

ES UNA ENTIDAD privada, sin ánimo de lucro, creada para promover la realización de investigaciones agroeconómicas de interés general y particular que propendan por un mayor desarrollo de las actividades rurales.

Las siguientes son algunas de la áreas de trabajo que asumirá FUNDAGRO, en consonancia con los requerimientos que demanden el país y el sector como un todo:

- ◆ Análisis y evaluación de las políticas macroeconómicas y recomendaciones de formulación en temas básicos como: manejo cambiario, crédito y tasa de interés, inflación, tributación y comercio exterior.
- ◆ Análisis y evaluación de política sectorial y recomendaciones de formulación de temas básicos como: competitividad, reconversión y modernización, investigación y transferencia de tecnología, comercialización, medio ambiente, biotecnología, inversión pública, franjas de precios, etc.
- ◆ Definición de estrategias e instrumentos de desarrollo sectorial a nivel nacional y regional.
- ◆ Programas de integración económica. Competitividad dentro de zonas de libre comercio, arancel externo común, armonización de política comercial, evolución y tendencias económicas y sectoriales del Grupo Andino y del G-3, etc.

Carrera 7a. No. 24-89 - Piso 44 - Teléfonos: 2810263 - 2821989 - A.A 3638  
Santafé de Bogotá, D.C.



ASOCIACIÓN COLOMBIANA  
DE PERIODISTAS AGROECONÓMICOS

ARAR

IICA

