

EL ACUERDO DE AGRICULTURA Y EL TRABAJO DEL COMITE DE AGRICULTURA DE LA ORGANIZACION MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC)

Néstor Osorio Londoño
Embajador y Presidente del Comité de Agricultura de la OMC

1. Al intervenir ante esta distinguida audiencia de funcionarios de Gobierno, académicos y especialistas de comercio exterior, deseo manifestar mi agradecimiento a las autoridades costarricenses por la organización de este Coloquio de las Américas, y muy particularmente al Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica (UCR) y al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), entidades que gentilmente me invitaron a participar en sus deliberaciones, en mi carácter de Presidente del Comité de Agricultura de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Para mí es un honor y un placer estar con ustedes e ilustrarlos sobre la marcha de la implementación del Acuerdo de Agricultura, sobre la preparación de las próximas negociaciones en la OMC y sobre las relaciones de este proceso con el que viene engendrándose para el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).
2. Durante los últimos cincuenta años, se han venido realizando negociaciones en forma periódica en el marco multilateral del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y ahora de la OMC. En este período se ha ido construyendo un conjunto cada vez más amplio de concesiones y compromisos, que en general ha sido fiel y efectivamente implementado.
3. En otras palabras, incorporadas al sistema GATT/OMC, existen una cultura de negociación y una cultura de implementación. Estas culturas difieren en el hecho de que las negociaciones, al menos hasta ahora, han sido episódicas. Las rondas de negociaciones no pueden perdurar indefinidamente. Hay restricciones políticas inherentes a lo que es un proceso eminentemente político.
4. La implementación, en cambio, es un proceso permanente; no es un proceso que se realiza de una sola vez o que se refiere a un solo tema. Es una preocupación continua y cada vez más compleja de los gobiernos y de sus representantes en la OMC en Ginebra. Una vez que algo ha sido negociado, ratificado e incorporado en un conjunto más amplio de compromisos y disciplinas, los otros Miembros de la OMC tienen una expectativa legítima, incluso un derecho a la expectativa, de que los acuerdos a los cuales se comprometió un país serán implementados de buena fe y de que se continuarán respetando las obligaciones, incluso en situaciones adversas.
5. Por supuesto, las concesiones y compromisos arancelarios, que son esencialmente de naturaleza contractual, pueden ser re-negociados, pero al hacerlo los Miembros adquieren la obligación formal de mantener un nivel general de concesiones recíprocas y mutuamente ventajosas que no sean menos favorables al comercio que las existentes antes de la re-negociación.
6. Uno de los principales elementos que quisiera resaltar es que el marco general dentro del cual se está realizando la implementación en la OMC es considerablemente superior a aquel existente bajo el viejo GATT. Todos los Miembros de la OMC tuvieron que aceptar y aplicar los acuerdos comerciales

multilaterales sobre bienes, servicios y propiedad intelectual que la componen. No hubo posibilidad de escoger o seleccionar, como si la había bajo el antiguo GATT. Tampoco fue posible mantener reservas sobre la aceptación y ratificación de los Acuerdos de la OMC. Los días de las exenciones (waivers) sin límites, como la exención agrícola de la Sección 22 de Estados Unidos, han llegado realmente a su fin. Las exenciones son posibles, pero son limitadas en el tiempo y están sujetas a condiciones estrictas y a revisión multilateral.

7. Adicionalmente, el sistema de solución de diferencias de la OMC es un desarrollo significativo que mejora el sistema de solución de controversias que había evolucionado bajo los arreglos del antiguo GATT. El sistema de la OMC es mucho más predecible y eficiente. Muchas controversias se logran resolver fuera de los tribunales; sin embargo, si se dan fallos que no son efectivamente implementados, las medidas que pueden ser autorizadas para contrarrestar las deficiencias ya no son restringidas únicamente a la agricultura o al comercio de mercancías. Estas ahora incluyen la posibilidad de retiro o suspensión de obligaciones en áreas de comercio de servicios o de propiedad intelectual.
8. Otra particularidad no menos importante del contexto general de la OMC es que se lleva a cabo la implementación es el papel preponderante de la transparencia mediante requerimientos extensivos de notificación y del mecanismo de revisión de la política comercial. Como resultado, la implementación se ha convertido en un proceso más abierto y activo. Lo que sucede en un mercado doméstico es cada vez más un asunto de interés legítimo de los Miembros de la OMC.
9. Para el comercio en agricultura y para el Acuerdo de Agricultura estas mejoras sistémicas son particularmente significativas. El Acuerdo de Agricultura de la Ronda Uruguay introdujo algunos cambios muy importantes en las reglas y disciplinas que rigen el comercio agrícola. Ello, junto con las reducciones negociadas y otros compromisos consolidados, fue en sí mismo una contribución importante para que la agricultura ingresara más integralmente al sistema multilateral de comercio, pero esta contribución fue inmensamente mejorada como resultado de la mayor coherencia sistémica del aparato multilateral de comercio de la OMC, del cual la agricultura, aunque muy importante, es únicamente una parte.
10. Una consecuencia de estas mejoras sistemáticas al sistema multilateral de comercio bajo la OMC es que ahora, más que nunca, todo tiende a estar interconectado. Como Presidente del Comité de Agricultura, y como el representante de Colombia ante la OMC, yo dedico una gran parte de mi tiempo a la agricultura. Colombia está activamente involucrada en el trabajo de equipo del Grupo Cairns, el cual ayuda a mantener un ojo vigilante sobre la implementación y sobre el objetivo de continuación del proceso de reforma inserto en el Artículo 20 del Acuerdo. En mi opinión, y estoy confiado de que ésta es una visión ampliamente compartida, hay una clara conciencia entre los delegados de que la efectiva implementación de los compromisos en agricultura es una pre-condición esencial para un progreso más amplio y para la credibilidad de la OMC.
11. Por supuesto que esto también se aplica para la implementación de otros acuerdos de la OMC, pero la agricultura tiende a gozar de un estatus particular dentro del sistema, porque involucra intereses muy diversos e importantes de un gran número de Miembros de la OMC, y en parte también, supongo, porque se dio una batalla muy larga y dura para incluir el sector en las disciplinas del GATT y del concepto de liberalización y concluir un acuerdo tan completo e integral. Es claro que los Miembros no van a tomar el riesgo de permitir que una implementación deficiente o precaria de los compromisos de agricultura debilite sus intereses. Así, los gobiernos que tomaron el liderazgo en las negociaciones en servicios financieros, por ejemplo, o que buscan desarrollar

un consenso amplio en nuevas áreas potenciales, se encuentran más o menos obligados, por la naturaleza misma del sistema, a dar una alta prioridad a la implementación de los compromisos y obligaciones existentes. Aun cuando el Acuerdo de Agricultura es el centro de nuevos compromisos y reglas para el comercio del sector, es preciso recalcar que, además del ordenamiento legal específico, también se le aplican las normas de carácter general del GATT y de otros Acuerdos del universo de la OMC.

12. Antes de tratar las especificidades del trabajo en el Comité de Agricultura de la OMC en relación con la implementación del Acuerdo de Agricultura, quisiera hacer algunas precisiones adicionales sobre el sistema de comercio agrícola bajo la OMC. El primer punto se refiere a la estructura cambiante del comercio agrícola internacional. Como muchos de ustedes sin duda saben, el comercio en productos tradicionales al por mayor ha sido reemplazado durante la última década por una rápida expansión del comercio en productos procesados y de alto valor. El comercio de estos productos domina ahora el comercio agrícola internacional, con una proporción que casi se duplicó desde el comienzo de la Ronda Uruguay y que se estaba acercando al 50% del total del comercio agrícola a mediados de la década de los noventa. La proporción del comercio al por mayor de productos básicos tradicionales, por el contrario, se ha reducido a menos de una tercera parte, y la de los productos intermedios semiprocados se mantiene relativamente estable.
13. En la mayoría, pero no necesariamente en todos los mercados, estos productos se están beneficiando de una reducción arancelaria frecuentemente superior al promedio y no fueron afectados por la llamada arancelización o proceso de conversión a equivalentes arancelarios. Adicionalmente, las condiciones de competencia para estos productos procesados y de mayor valor han sido notablemente mejoradas por las nuevas reglas que prohíben medidas de acceso no arancelarias y por la prohibición sobre el uso de subsidios a la exportación de productos no sujetos a compromisos de reducción, que es el caso de la mayoría de estos productos procesados y otros productos de mayor valor.
14. Cuando la base integrada de datos de la OMC, que es una única fuente de datos de comercio sobre la base de línea arancelaria, sea puesta al día y extendida, será posible analizar el impacto de la Ronda Uruguay en esta área cada vez más dinámica del comercio internacional. Esta es una área a la cual los negociadores del futuro sin duda le dedicarán mayor atención. El comercio en productos agrícolas procesados y en otros productos de alto valor (al menos porque actualmente representa una proporción muy significativa del comercio agrícola mundial) también es un tema sobre el cual se requiere un mayor énfasis en las poderosas casas de investigación académica y en las organizaciones internacionales relevantes.
15. Las nuevas reglas y compromisos sobre el comercio de servicios y la propiedad intelectual también son parte del marco más amplio de la OMC que debe ser considerado, tanto en términos de la implementación continua (en el reciente Grupo Especial sobre Banano fue la primera vez que las reglas del Acuerdo de Comercio de Servicios fueron aplicadas) como en términos de las futuras estrategias de negociación. Las industrias de procesamiento agrícola de elaboración avanzada, de exportación y de servicios son grandes usuarios de una amplia gama de servicios. Al tiempo que el comercio de productos procesados y de otros de mayor valor continúa su expansión, los compromisos de la OMC en estas áreas se harán aún más importantes. La experiencia reciente en los procesos de adhesión muestra que los Miembros están relacionando cada vez más el comercio de bienes con el comercio de servicios, en una aproximación amplia al comercio que reconoce la interdependencia entre los dos sectores. Otro ejemplo son las marcas de fábrica y las

indicaciones geográficas (appellations d'origine), que desempeñan un papel importante en el valor y mercadeo de muchos productos procesados y de alto valor. La protección mejorada para este tipo de derechos de propiedad intelectual bajo el Acuerdo de los Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC, así como la extensión de esta protección a los productos agrícolas en las futuras negociaciones de los ADPIC, son de gran importancia para el comercio en esta área cada vez más dinámica.

16. Los negociadores comerciales agrícolas tendrán, por lo tanto, que ampliar sus horizontes si van a aprovechar en su totalidad las oportunidades que el sistema de la OMC es ahora capaz de ofrecer. Esta es una consecuencia ineludible del ingreso de la agricultura a un sistema multilateral de comercio de mayor alcance.
17. Permítanme ahora algunas indicaciones sobre la forma como viene operando el Comité de Agricultura.
18. La tarea básica del Comité de Agricultura es revisar el proceso en la implementación de los compromisos negociados bajo el programa de reforma de la Ronda Uruguay. En desarrollo de los términos de referencia, el Comité, además de supervisar la implementación del Acuerdo de Agricultura, tiene un papel importante en proveer a los Miembros la oportunidad para consultar cualquier asunto relativo a la implementación de las disposiciones del Acuerdo.
19. Este proceso de revisión continua de la implementación de los compromisos no es único a la agricultura, pero tengo la impresión de que en la agricultura es ciertamente más sofisticado y sistemático que los arreglos generalmente aplicables a la mayoría de los otros sectores del comercio de mercancías.
20. La práctica general es que corresponde a los gobiernos cumplir con las reglas generales e implementar los compromisos específicos adquiridos y, como lo mencioné anteriormente, esto debe hacerse de buena fe, como con cualquier otra obligación internacional. Si un Miembro de la OMC considera que otro Miembro está incumpliendo en sus obligaciones, o está anulando o menoscabando el valor de los compromisos, sin estar necesariamente incumpliendo ninguna disposición, corresponderá a ese otro Miembro ejercer sus derechos, presentando el asunto como materia de disputa bajo los procedimientos de consultas y solución de controversias. Se debe notar que el proceso de revisión de la implementación de los compromisos que realizó el Comité de Agricultura, y las notificaciones sobre las cuales se basa parte de este proceso de revisión, se realiza sin perjuicio del derecho básico de un Miembro de la OMC de tener recurso a una consulta formal y a los procedimientos de solución de diferencias en cualquier momento.
21. El papel que se le confiere al Comité es en parte un reflejo de la naturaleza especial de los compromisos sobre los subsidios a la exportación y apoyo doméstico de productos agrícolas. Los subsidios a la exportación están generalmente prohibidos para los bienes no agrícolas que se comercian y no hay en la lista un compromiso de reducción sobre el apoyo doméstico para productos distintos a los agrícolas.
22. Desde el trabajo preparatorio pre-Ronda Uruguay, se vislumbró que un monitoreo regular o un proceso de revisión sería útil para fortalecer a los gobiernos en el manejo de los grupos de presión domésticos que, en varias instancias, estarían desacostumbrados a las limitaciones internacionales sobre las opciones domésticas o de política comercial. La idea básica también era la de permitir que los Miembros de la OMC mantuvieran una vigilancia colectiva en la forma como los compromisos estaban siendo implementados y que se aplicara una presión de grupo a un nivel multilateral.
23. El Comité ha tenido éxito en la realización de su tarea de supervisar la implementación y de alentar un cumplimiento efectivo de las obligaciones. De

- hecho, la mayoría de los asuntos de cumplimientos presentados al Comité se han resuelto satisfactoriamente, sin recurso a las consultas formales y a los procedimientos de solución de diferencias.
24. El proceso de revisión se basa en parte en temas presentados en relación con las notificaciones regulares que los Miembros deben realizar en áreas de acceso a los mercados, apoyo doméstico y subsidios a la exportación, así como en relación con las notificaciones ad hoc sobre cambios en las medidas domésticas de Caja Verde y de restricciones a las exportaciones.
 25. Adicionalmente, el proceso de revisión ofrece una oportunidad a los Miembros, bajo el Artículo 18.6 del Acuerdo de Agricultura, para plantear cualquier cuestión relacionada con la aplicación de los compromisos contraídos en el marco del Programa de Reforma de la Ronda Uruguay. Normalmente este tipo de asunto se presenta en forma escrita con anterioridad de la reunión regular del Comité en la cual el tema será discutido. Estos asuntos del Artículo 18.6 pueden ser planteados a través del Presidente en los intervalos entre las reuniones regulares del Comité. La mayoría de las cuestiones relativas al Artículo 18.6 que han sido planteados se relacionan con una gran variedad de medidas y prácticas específicas de la implementación. Temas genéricos también han sido presentados. Inicialmente estos asuntos genéricos se relacionaron principalmente con la administración de contingentes arancelarios. Recientemente se han incrementado las preguntas relacionadas con los compromisos de subsidios a las exportaciones en el marco de las disposiciones anti-elusión del Acuerdo y relativas a las reglas que rigen el uso de flexibilidad en fases ulteriores respecto a compromisos de subsidios a las exportaciones no utilizados bajo el Artículo 9.2 (b) del Acuerdo.
 26. Para darles alguna idea del volumen de trabajo del Comité, en 1997 éste revisó 242 notificaciones regulares y ad hoc, en comparación con las 193 revisadas en 1996. La mayoría de este incremento está representado por las notificaciones de ayuda interna y subsidios a las exportaciones. El récord del número de notificaciones revisadas en una reunión fue de 111 en setiembre de 1996. Adicionalmente, en 1997, cerca de 50 asuntos individuales de implementación y cumplimiento fueron planteados en el Comité bajo los procedimientos del Artículo 18.6 del Acuerdo.
 27. El curso que pueden tomar asuntos planteados relativos a la implementación, pero no explicados satisfactoriamente o resueltos, es diverso. La realización de consultas formales bajo los procedimientos de solución de diferencias es un recurso, pero en un número considerable de casos, ante la solicitud de los Miembros directamente involucrados, o donde existe un consenso general para explorar temas más genéricos en detalle, el Presidente organiza consultas informales. El objeto de tales consultas informales es básicamente el de dar claridad a los elementos factuales de la cuestión bajo estudio y proveer una oportunidad para intercambiar opiniones sobre las reglas y disciplinas aplicables. Este proceso de consultas informales sobre la implementación actual de ciertos temas ha permitido resolver o mitigar disputas potenciales o dificultades con respecto a la implementación. Algunos asuntos no han sido resueltos, varios de los cuales involucran diferentes formas de administración de contingentes arancelarios. Esto no es sorprendente, pues esta es un área donde las reglas actuales permiten a los Miembros un margen de flexibilidad en la administración de los contingentes arancelarios. Esto no quiere decir que la "ley de la jungla" sea la que prevalezca en esta área. Por el contrario, informes recientes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación sobre el caso del banano se han referido a aspectos claves de la administración de contingentes arancelarios, en términos que deben servir de guía y criterio de autoridad en esta área tan compleja.

28. Otros elementos del trabajo del Comité son el monitoreo del seguimiento a la Decisión resultante de la Reunión Ministerial de Marrakech sobre Medidas Relativas a los Posibles Efectos Negativos del Programa de Reforma en los Países Menos Adelantados y en los Países en Desarrollo Importadores Netos de Productos Alimenticios, así como las consultas anuales que se sostienen sobre la participación de los Miembros en el normal crecimiento del comercio internacional de productos agrícolas, en desarrollo del Artículo 18.5 del Acuerdo de Agricultura. Muy poco trabajo se ha desarrollado en estas áreas, pero hay una presión creciente de los países en desarrollo para adelantar este análisis, y muy seguramente estos temas serán parte de las futuras negociaciones.
29. Como resultado de la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Singapur, el trabajo informal del Comité ha tomado una nueva dimensión. En Singapur los Ministros de la OMC acordaron que se debía realizar un proceso de análisis e intercambio de información sobre agricultura, para permitir a los Miembros una mejor comprensión de los temas involucrados y para identificar los intereses antes de comenzar las ulteriores negociaciones acordadas en el Artículo 20 del Acuerdo de Agricultura.
30. Este proceso de análisis e intercambio de información (AAIE, por sus siglas en inglés) se está realizando en reuniones informales abiertas (sólo para Miembros) del Comité. En 1997 se sostuvieron cuatro sesiones del proceso de AAIE; en este año hemos realizado una reunión, y la siguiente está programada para marzo. Los temas de discusión de este proceso se determinan por documentos informales presentados por los Miembros, por notas documentales basadas, inter alia, en información y datos que han sido notificados al Comité Formal de la División de Agricultura y Productos Básicos de la OMC. Hasta el momento, 18 documentos informales han sido entregados por los Miembros, cuatro de los cuales se refieren a distintos aspectos de la administración de contingentes arancelarios. Otras cuestiones tratadas se refieren a: la elusión de los compromisos en materia de subvenciones a la exportación, el apoyo doméstico de tipo Caja Verde, la aplicación de los compromisos arancelarios, la Caja Azul, las empresas comerciales del Estado (compradores y vendedores centralizados) y algunos temas de interés para países en desarrollo. Se puede esperar que el alcance y profundidad del trabajo de este proceso informal de AAIE evolucione a medida que se acercan las nuevas negociaciones agrícolas en la OMC, las cuales comenzarán cerca o con el nuevo milenio.
31. Estas negociaciones, que se orientarán a impulsar el proceso de reducciones sustanciales y progresivas de la ayuda y la protección que resulten en una reforma fundamental, no están, por lo tanto, tan lejos. Es más, los términos de referencia o bases fundamentales de esa negociación tendrán que estar acordados antes de que termine el próximo año.
32. Las negociaciones comerciales multilaterales han operado generalmente mediante un proceso de otorgar y recibir, con el fin de lograr reciprocidad a través de un amplio espectro de sectores. En la Ronda Uruguay el espectro para compensación de ventajas y desventajas recíprocas cubría la agricultura, el comercio de otras mercancías, los servicios y la propiedad intelectual. De una u otra forma, también se harán vinculaciones en las amplias negociaciones que deberán darse en el marco de la agenda incorporada de la OMC. La configuración de las negociaciones futuras de la OMC está aún por determinarse, pero los sectores de servicios y propiedad intelectual formarán sin duda parte de la caravana.
33. Aunque es evidente que las negociaciones futuras tomarán algún tiempo para concluir, existen algunas restricciones incorporadas en su duración. El principio de la debida moderación o cláusula de paz bajo el Acuerdo de Agricultura

vence en el año 2003, y el derecho de continuar usando el mecanismo especial de salvaguardia agrícola, donde sea aplicable, depende de un resultado exitoso de las negociaciones futuras. En el entretanto, las reglas de la OMC se continúan aplicando y no se permite desviación o interrupción de los niveles de compromisos para ayuda interna y subsidios a la exportación que serán aplicables al final del actual período de implementación. En el caso de los subsidios a la exportación, es claro que los compromisos en la OMC han generado significativas restricciones para ciertos productos en algunos Estados Miembros y es probable que las exigencias sean mayores en el futuro. Esto, por supuesto, significa que el proceso de revisión por parte del Comité de la implementación de los compromisos de la Ronda Uruguay continuará funcionando paralelamente con las nuevas negociaciones.

34. Al producirse el lanzamiento de las negociaciones del ALCA, es preciso tener en cuenta los desarrollos que vienen ocurriendo en el seno de la OMC, ante la inminencia del inicio de las negociaciones conducentes al avance del proceso de reforma y liberalización, según lo establece el Artículo 20 del Acuerdo de Agricultura.
35. En primer lugar, debe considerarse la forma como vienen cumpliéndose los compromisos y ejecutándose la implementación del Acuerdo de Agricultura, según lo referí al comienzo de mi intervención.
36. En segundo lugar, debe observarse la forma como avanza en el Comité de Agricultura de la OMC el ejercicio de AAIE, que constituirá un aporte fundamental a la negociación y del cual se podrá aprovechar mucho material, tanto en la parte sustantiva como en la metodología del trabajo preparatorio. Dada la intensidad y avance de estos trabajos y la activa participación de miembros influyentes, como son los países que conforman el Grupo Cairns, es evidente que el proceso de la OMC está más avanzado que el del ALCA.
37. Es aún prematuro pronosticar la duración de las negociaciones de la OMC, pero según percibo las intenciones e intereses de los miembros, ello no deberá exceder un término de tres años. Es decir, que a más tardar en el año 2003 habría unos resultados que muy probablemente antecederían a los del ALCA y, por supuesto, influenciarían el desarrollo de los resultados del ALCA.
38. En cuanto al alcance de la negociación y sus temas fundamentales, tanto el marco del Acuerdo como el de los análisis preparatorios indican que ella versará sobre subsidios a la exportación, ayuda interna y acceso a mercados, y es precisamente en torno a estas áreas que los Miembros de la OMC vienen acopiando información y organizando el inventario temático. Esta experiencia deberá ser considerada en la organización de los trabajos del ALCA.
39. Finalmente, vale mencionar un aspecto que sin duda ofrece diferencias fundamentales en los dos procesos, y es el referente al trato especial y diferenciado de los países en desarrollo. Mientras en la OMC hay claridad por parte de este importante grupo de países de buscar el mantenimiento y la prórroga de dicho régimen, y en este sentido se trabaja ya activamente, en el ALCA no tiene por ahora cabida alguna este concepto, y no obstante ser la calidad de país en desarrollo una característica de la mayoría de los países del hemisferio, de la que se exceptúan los dos países grandes de la negociación, Estados Unidos y Canadá, lo cierto es que al interior del grupo se registra gran irregularidad y desequilibrio en los niveles de desarrollo y, por lo tanto, en las necesidades de protección o aspiraciones de liberalización. Con seguridad que aquí habrá materia para conflictos de muy difícil solución.