

PRIMITIVO GÓMEZ TORÁN (*)

Supervisión del cumplimiento del acuerdo agrario alcanzado en la Ronda Uruguay

En una reciente intervención, el Director General de la Organización Mundial del Comercio (OMC), haciéndose eco del sentir general, consideraba dudoso que la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales hubiera podido terminar con éxito sin un Acuerdo Agrario ambicioso, y constataba que ningún otro tema objeto de negociación había levantado tantas pasiones entre los ciudadanos, no sólo en Europa sino en todo el mundo.

Si en la fase de negociación era importante lograr el Acuerdo Agrario (AA), en la nueva etapa que se ha abierto con el lanzamiento de la OMC, es importante asegurar el equilibrio de derechos y obligaciones alcanzado y, dado que los compromisos relativos a la agricultura encierran una complejidad técnica considerable, la vigilancia de su cumplimiento por parte de todos los signatarios es fundamental, yendo en ello la credibilidad del sistema.

A esta función de supervisión y al proceso establecido para hacerla posible se va a dedicar el presente artículo.

1. EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN LA OMC

La OMC, a través de los Organos Subsidiarios pertinentes, es la encargada de asegurar el cumplimiento de los compro-

(*) Consejero de asuntos agrícolas, de pesca y alimentación. Representación Permanente de España en Suiza.

misos adquiridos por sus Miembros sobre la base de reciprocidad. Para llevar a buen puerto esta labor de administración, uno de los pilares en que va a tener que apoyarse es el principio de transparencia que puede considerarse desglosado en un deber de notificar y un derecho de vigilar las medidas decretadas por los países Miembros para cumplir los compromisos adquiridos.

No es extraño que entre las Decisiones Ministeriales adoptadas el 15 de diciembre-93, fecha de terminación de la Ronda Uruguay (RU), se encuentre la relativa a Procedimientos de Notificación. El texto de esta Decisión (1) justifica la necesidad de notificar, establece un Registro Central de notificaciones (accesible por país y por tipo de medida objeto de notificación), crea un grupo de trabajo encargado de velar por la eficacia del proceso, y propone una lista indicativa de medidas a notificar.

En esta Decisión Ministerial se advierte que la lista indicativa mencionada no prejuzga las obligaciones establecidas en los diferentes acuerdos multilaterales contenidos en el Anejo 1A del Acuerdo de creación de la OMC, entre los que se encuentran el Acuerdo Agrario (AA) y el de Aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SFS).

266

2. COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN MATERIA AGRARIA

El Acuerdo en materia agraria conseguido en la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, sienta las bases de un proceso de reforma del comercio internacional agrario a través de la adopción de compromisos de reducción progresiva de la ayuda y protección a la agricultura.

Estos compromisos que han empezado a ejecutarse a partir del 1-1-95, fecha de entrada en vigor de la OMC, se refieren a las áreas de Acceso al Mercado, Ayuda Interna, Competencia de las Exportaciones y Medidas SFS.

La amplitud y complejidad de los compromisos adquiridos, justifica la existencia de Organos que lleven a cabo la supervisión del cumplimiento de tales obligaciones y que a la

(1) Cf. Textos Legales de la RU, ISBN 92-870-1121-4.

vez sirvan de foro para la realización de consultas entre países signatarios.

Esta es la razón de ser del Comité de Agricultura y del Comité de las Medidas SFS creados en los artículos 17 y 12 de los respectivos acuerdos.

Centraremos nuestra atención en el Comité de Agricultura (CA), que se ocupará de las cuestiones relativas a Acceso al Mercado, Ayuda Interna y Competencia de las Exportaciones, dejando para otra ocasión la descripción y funciones del Comité de las Medidas SFS.

3. EL COMITÉ DE AGRICULTURA; SUS TÉRMINOS DE REFERENCIA O MANDATO

El artículo 17 del Acuerdo Agrario contiene una sola línea que dice textualmente: «Se crea un Comité de Agricultura».

Detrás de tan parca disposición se esconde una falta de consenso entre los negociadores a la hora de fijar el mandato o términos de referencia del Comité. Los partidarios de la liberalización a ultranza hubieran querido especificar un mandato que diera pie a pasar rápidamente a la siguiente etapa del proceso de reforma del comercio agrario, mientras que los defensores de la especificidad agraria consideraban que los términos de referencia y funciones del Comité están implícitos en las diferentes disposiciones del AA. Discusiones posteriores a la fecha de terminación de la Ronda Uruguay en Marrakech han llevado a consensuar los asépticos términos de referencia siguientes: «El Comité de Agricultura supervisará la puesta en práctica del Acuerdo Agrario. El Comité ofrecerá a los Miembros la oportunidad de consultar sobre cualquier materia relacionada con la puesta en práctica de las disposiciones del Acuerdo».

4. DISPOSICIONES DEL AA QUE IMPLICAN TAREAS A DESARROLLAR POR EL COMITÉ DE AGRICULTURA

A lo largo del Acuerdo Agrario se van desgranando disposiciones que permiten dar concreción al inespecífico mandato dado al CA.

El artículo 18 del AA dispone que el Comité examinará los progresos realizados en la aplicación de los compromisos negociados en el marco del programa de reforma de la RU sobre la base, tanto de la documentación «ad hoc» preparada por la Secretaría del GATT, como de las notificaciones presentadas por los Miembros signatarios; debiendo brindarse la oportunidad de plantear cualquier cuestión relativa a la aplicación de los compromisos, y dando a cada miembro la libertad de señalar a la atención del Comité cualquier medida que a su juicio debiera haber sido notificada por otro Miembro.

Además de la disposición de tipo general citada, se contienen en el AA disposiciones que exigen tareas concretas en cada una de las seis áreas que a continuación se comentan.

4.1. Ayuda Interna

En lo relativo a Ayuda Interna, el mismo artículo 18 establece que se notificará cualquier medida nueva o modificada, respecto de la cual se alegue exención del compromiso de reducción, incluyendo detalles que permitan juzgar sobre su conformidad con los criterios convenidos.

Por otra parte, el artículo 7 del AA dispone que si no puede demostrarse que una medida de apoyo es conforme con los criterios de exención acordados, debe ser incluida en el cálculo de la Medida Global de la Ayuda (MGA) quedando así sujeta al compromiso de reducción, siempre que exceda del nivel «de mínimos» consensuado (5 por ciento ó 10 por ciento del valor de la producción según el país sea desarrollado o en desarrollo).

4.2. Acceso al Mercado

Si bien la supervisión de los compromisos relativos a aranceles va a correr a cargo del Comité de Acceso al Mercado para Mercancías (agrarias y no agrarias), los Miembros podrán tratar en el CA cualquier cuestión arancelaria que consideren de interés, al hilo de lo dispuesto en el artículo 18. Es lógico pensar que, en este terreno, la atención del CA se centre en la supervisión del volumen de los contingentes arance-

larios y de las importaciones que deberán admitirse al amparo de los mismos.

La otra disposición importante es la relativa a la cláusula de Salvaguardia Especial (SGE). El artículo 5 dispone que todo Miembro que la aplique deberá comunicarlo por escrito al CA, proporcionando información que justifique la adopción de tal medida, y deberá dar la oportunidad de celebrar consultas que permitan esclarecer las razones de tal proceder.

4.3. Competencia de las exportaciones

El artículo 10 del AA dispone que cualquier subvención que no figure entre las catalogadas como prohibidas (descritas en el art. 9 del AA), no deberá aplicarse en forma tal que provoque elusión de compromisos en el área de competencia de las exportaciones, y sienta la obligación de establecer disciplinas que rijan la concesión de créditos, garantías de crédito a la exportación o programas de seguro.

Se dispone también en el mencionado artículo que todo Miembro que alegue no haber subvencionado una cantidad de producto exportado por encima del nivel autorizado en su lista de compromisos deberá demostrarlo. Asimismo, los donantes de ayuda alimentaria internacional se asegurarán de que dicha ayuda no está vinculada a las exportaciones comerciales, y que se realiza de conformidad con los Principios de la FAO sobre colocación de excedentes y obligaciones de consulta, constituyendo donación total o en condiciones no menos favorables que las previstas en el artículo IV del Convenio sobre Ayuda Alimentaria alcanzado en 1986.

4.4. Prohibiciones y restricciones a la exportación

El artículo 12 del AA establece que antes de que un Miembro prohíba o restrinja la exportación de un producto agrario, deberá notificarlo por escrito al Comité de Agricultura proporcionando información aclaratoria, y admitirá la celebración de consultas con los Miembros que tengan interés sustancial como importadores del producto en cuestión.

4.5. Trato a países en desarrollo y menos avanzados

El artículo 15 del AA recuerda que debe otorgarse un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo (PVD), lo que se traduce en flexibilidad para aplicar los compromisos de reducción a lo largo de un período de 10 años (en vez de cinco), quedando los países menos avanzados (PMA) exentos de todo compromiso.

Por otra parte el artículo 16 del AA dispone que el CA vigilará el seguimiento de la Decisión Ministerial sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los PMA y en los PVD importadores netas de alimentos.

4.6. Otros temas objeto de atención

El artículo 19 del AA insta la celebración anual de consultas para analizar la participación en el crecimiento normal del comercio mundial, en el marco de los compromisos contraídos en relación con las subvenciones a la exportación.

270

5. FUNCIONES A DESARROLLAR POR EL CA

A la vista de las disposiciones del AA reseñadas en el capítulo precedente, puede decirse que el Comité de Agricultura va a tener que desplegar una intensa actividad a lo largo del período de ejecución del programa de reforma, cuando éste entre en su ritmo de crucero y, lo que es peor para los protectionistas, cuando se acuerden nuevos pasos a dar en el proceso de liberalización iniciado.

Puede considerarse la actividad del CA agrupada en torno a los tres polos siguientes:

- a) Examen del cumplimiento de los compromisos de reducción, relativos a Acceso al Mercado, Ayuda Interna y Competencia de las Exportaciones.

- b) Análisis de la conducta observada en relación con disposiciones específicas tales como transparencia en la aplicación de la cláusula de Salvaguardia Especial, o en la imposición de prohibiciones o restricciones a la exportación.
- c) Actividades de consulta o vigilancia en relación con aspectos tales como la participación en mercados expansivos, o la evaluación de los efectos negativos del programa de reforma del comercio agrario en los PMA y PVD importadores netos de alimentos.

6. MODELO AL QUE DEBEN AJUSTARSE LAS NOTIFICACIONES

Ordenaremos nuestra descripción, en función de los tres polos de actividad que se acaban de mencionar.

6.1. Notificaciones relativas al cumplimiento de compromisos de reducción

271

Para facilitar la tarea, y mejorar la transparencia, el CA elaborará un documento de base especificando para cada Miembro las fechas de aplicación de cada tipo de compromiso consignado en las listas de concesiones.

6.1.1. Ayuda Interna

Todos los Miembros de la OMC deberán enviar en el primer trimestre de cada año al CA información relativa a la Medida Global de la Ayuda (MGA) concedida durante el ejercicio precedente. Esta información se ajustará al modelo reflejado en el cuadro 1 y vendrá justificada por los datos contenidos en tablas auxiliares en que se detalle: por una parte tanto la MGA no específica como la concedida por producto de base (concretando si se trata de sostenimiento de los precios del mercado, de pagos directos no exentos, o de ayudas que

Cuadro 1

MGA TOTAL

AYUDA INTERNA: (nombre del Miembro de la OMC en cuestión) PERIODO DE NOTIFICACION (año civil, campaña, etc.)		
MGA Total Máxima para el periodo considerado	Moneda	MGA Total Concedida
1	2	3
(el dato figura en la parte IV, Sec. I de la lista de concesiones del Miembro en cuestión) -	(la especificada en la parte IV, Sec. I de la lista de concesiones del Miembro en cuestión) -	(Datos procedentes de los cuadros justificativos comentados en el texto) -

no encajan en ninguna de estas dos categorías), y por otra parte la Medida de la Ayuda Equivalente (MAE) acordada a productos para los que no puede asignarse MGA.

Como complemento de la información mencionada en relación con la MGA y MAE, los Miembros que hayan consignado niveles de base o anuales de compromiso, deberán informar del gasto incurrido en políticas exentas de reducción y que engloban las medidas integrantes de la «Caja Verde» (2) a que hace referencia el anejo II del AA; los programas de desarrollo a que se hace referencia en el artículo 6.2 del AA en relación con el trato especial y diferenciado que se otorga a los PVD; y los pagos directos acordados en relación con programas de limitación de la producción.

A condición de que no se hayan consignado niveles de base o anuales de reducción, se contemplan dos excepciones a la regla de notificación enunciada: 1) Los PMA sólo deben notificar las medidas comprendidas en las categorías de «Caja Verde», «Programas de Desarrollo», y «Pagos Directos Exentos» y además con periodicidad bienal. 2) Previa solicitud del Miembro interesado el CA podrá conceder este mismo trato a los PVD con la única diferencia de que en este caso la periodicidad será anual.

(2) En esta categoría están comprendidas las siguientes medidas: Servicios Generales; Constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria; Ayuda a los ingresos desconectada; Programas de seguro en caso de desastres naturales; Asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante programas de retiro de productores o de recursos; Asistencia para el reajuste estructural concedida mediante ayudas a la inversión; Programas ambientales de Asistencia Regional y «otros».

Cualquier medida nueva o modificada que se considere exenta de compromiso de reducción será objeto de notificación al CA en la que se especifique el nombre y tipo de medida, legislación, etc.; Legislación en que se regula; Coste; Fecha de entrada en vigor; Período de Aplicación y Productos beneficiarios.

6.1.2. Acceso al Mercado

En el año 1995, los Miembros de la OMC deberán enviar al CA la información contenida en el cuadro 2 en relación con la administración de los contingentes arancelarios reflejados en sus listas de concesiones. Esta notificación de partida y la que se realice cada vez que se introduzcan modificaciones en la administración de los contingentes, deberán realizarse con antelación suficiente para que los Miembros interesados puedan actuar en consecuencia.

La información anterior será completada al final de cada año (civil, campaña, etc. según se haya especificado en la lista de concesiones de cada Miembro) con un resumen según el modelo reflejado en el cuadro 3, en que se indiquen las cantidades importadas con cargo a cada contingente arancelario abierto.

273

Cuadro 2

COMPROMISOS SOBRE CONTINGENTES

ACCESO AL MERCADO: (nombre del Miembro de la OMC en cuestión PERIODO DE NOTIFICACION (año civil, campaña, etc.)		
Designación de los Productos	Partida arancelaria	Descripción del régimen correspondiente
1	2	3
(La información a reflejar en las columnas 1 y 2 es la consignada en la Parte I, Secs. I.A y I.B de la lista de concesiones)		(En la columna 3 se especificará la base sobre la que se asignan los contingentes a los países abastecedores, las entidades que conceden las licencias, las condiciones que deben reunir los solicitantes y el sistema por el que se otorgan)

Cuadro 3

NARRATIVO ANUAL SOBRE IMPORTACIÓN DENTRO DE LOS CONTINGENTES

ACCESO AL MERCADO: (nombre del Miembro de la OMC en cuestión PERIODO DE NOTIFICACION (año civil, campaña, etc.)			
Designación de los Productos	Partida arancelaria correspondiente	Cuantía del Contingente en el período considerado	Importaciones efec- tuadas dentro del contingente
1	2	3	4
(La información a reflejar en las columnas 1 a 3 es la consignada en la Parte I, Secs. I.A y I.B de la lista de concesiones)			

6.1.3. *Competencia de las exportaciones*

Los Miembros de la OMC que hayan contraído compromisos de reducción de subvenciones a la exportación, deberán comunicar al final de cada año al CA, la información contenida en el cuadro 4 en que se especifican las cantidades de producto exportado con subvención y el gasto presupuestario consentido; la cantidad de ayuda alimentaria concedida y los niveles anuales de compromiso.

Para hacer más analizable el mencionado cuadro, debe acompañarse de una tabla auxiliar en la que se especifique para cada producto, el tipo de subvención acordada (subvención directa, venta de stocks, subvención financiada por los productores, medidas de reducción de costes, subvención al

274

Cuadro 4

COMPROMISOS DE REDUCCIÓN DE SUBVENCIONES A LA EXPORTACIÓN

SUBVENCIONES A LA EXPORTACION: (nombre del Miembro de la OMC en cuestión PERIODO DE NOTIFICACION (año civil, campaña, etc.)						
Designación de los Productos	Año civil campaña etc.	Exportaciones subvencionadas		Ayuda alimentaria	Nivel anual de compromiso	
		Desem- bolsos	Canti- dades	Cantidades	Desem- bolsos	Canti- dades
1	2	3	4	5	6	7
(La información a reseñar en las columnas 1, 2, 6 y 7 figura en la Parte IV, Sec. II de las listas de concesiones)						

transporte interior), así como la fuente de los datos aportados (3).

Los Miembros que no hayan contraído compromisos de reducción de subvenciones a la exportación, deberán enviar al CA al final de cada año, una declaración confirmando que efectivamente no han concedido subvenciones a la exportación. Por fin, los PVD que hayan concedido subvenciones, acogibles a lo dispuesto en relación con el trato especial y diferenciado para la ayudas que estos países concedan con el fin de reducir los costes de comercialización (acondionamiento y transporte interior e internacional especialmente), deberán efectuar notificación «ex post» en la que se especifique tanto el desembolso presupuestario como las cantidades de producto exportado que se han beneficiado de estas ayudas.

6.2. Notificaciones relativas al cumplimiento de disposiciones específicas

Se incluyen aquí las notificaciones que tienen por objeto asegurar transparencia tanto en la aplicación de la cláusula de Salvaguardia Especial (SGE) como en las acciones tomadas por los Miembros con el fin de restringir o prohibir las exportaciones de algún producto agrario.

275

6.2.1. Activación de la cláusula SGE

Se han previsto los siguientes tres tipos de notificación a presentar por los países que han transformado en aranceles barreras no arancelarias preexistentes.

6.2.1.1. SGE en función del volumen importado

Como paso previo a la activación de la salvaguardia o, en el peor de los casos en el plazo de 10 días subsiguiente, el país

(3) Con el fin de mejorar la transparencia, se pretende convenir en un próximo futuro la notificación del total de exportaciones (tengan o no subvención), de las subvenciones acordadas a productos incorporados y de las actividades de las Empresas Comerciales del Estado.

importador deberá comunicar al CA el producto de que se trata, especificando su nombre y línea arancelaria, el nivel de activación de la salvaguardia (calculado en función de las importaciones efectuadas durante los 3 años precedentes, y el grado de penetración de éstas, medido como porcentaje que las importaciones representan sobre el consumo total del país importador), el volumen importado y el período durante el cual la SGE va a quedar en vigor (hasta fin del año civil, campaña, o períodos más cortos en el caso de productos perecederos).

6.2.1.2. *SGE en función del precio de entrada*

Puede cumplirse el requisito de transparencia en este tema, bien notificando de entrada la lista de precios que desencadenarán la mencionada SGE (esto es lo que ha hecho la UE al incluir en su lista de concesiones la relación de los precios de activación), bien mediante notificación caso por caso conforme se vaya alcanzando el precio de activación para cada producto.

La información a suministrar consiste en la descripción clara del producto y de la línea arancelaria que lo identifica, el precio de activación (calculado en función de los precios de referencia de los años 86 a 88 y especificando la fuente de datos de la que estos precios se toman), y el período de vigencia de la SGE.

6.2.1.3. *Resumen anual de acciones de SGE tomadas*

Como complemento a las notificaciones efectuadas en base a los dos epígrafes precedentes, los Miembros que hayan hecho uso de la protección que la SGE supone, deberán comunicar al final de cada año al CA un resumen en que se especifique para cada producto definido, como siempre, nominal y arancelariamente, las veces en que durante el año en cuestión se ha activado la SGE en base al volumen importado o al precio de entrada.

6.2.2. *Prohibiciones y restricciones a la exportación*

Los Miembros de la OMC que prohíban o restrinjan la exportación de un producto (a excepción de los PVD que no sean exportadores netos del producto en cuestión), deberán notificarlo previamente al CA, especificando, como siempre, el producto y línea arancelaria correspondiente, la naturaleza de la medida adoptada y su justificación, así como el período durante el cual se prevé mantener en vigor dicha prohibición o restricción.

6.3. *Notificaciones relativas a la evolución del volumen de Comercio y su repercusión en los Signatarios del Acuerdo*

Se agrupan bajo este epígrafe los instrumentos de vigilancia y consulta que tienen por finalidad tanto supervisar los efectos que el proceso de liberalización tiene en los PMA y PVD importadores netos de alimentos (PINA), como procurar un reparto equitativo de los beneficios que la expansión del volumen de comercio internacional reporte.

277

6.3.1. *Efectos del Programa de reforma en los PMA y PINA*

En plazo no superior a 60 días tras la finalización del ejercicio correspondiente (año civil, campaña, etc.), los Miembros de la OMC deberán informar al CA sobre la cantidad de Ayuda Alimentaria facilitada, la proporción suministrada en forma de donación total o en condiciones de favor apropiadas, la asistencia técnica y financiera prestada con el fin de mejorar la infraestructura y productividad agraria, así como cualquier otra forma de ayuda que hayan otorgado a los PMA y PINA en el marco de la Decisión Ministerial relativa a los posibles efectos negativos que el programa de reforma puede producir en estos países.

6.3.2. *Reparto equitativo de mercado en expansión*

No se ha determinado todavía la forma en que se dispondrá de la información necesaria para llevar a cabo esta fun-

ción anual de consulta que el CA tiene encargada según se dispone en el art. 18.5 del AA.

Es lógico esperar que la Secretaría de la OMC, en base a los datos estadísticos de que dispone, ponga a disposición de los Miembros la documentación necesaria para negociar este reparto equitativo del previsible incremento del flujo de comercio en diferentes mercados. La UE planteó esta exigencia en justa correspondencia con la adopción de compromisos relativos a la limitación tanto de las cantidades exportadas con subvención, como del gasto presupuestario efectuado a tal fin.

8. CONSIDERACIONES FINALES

Puede decirse sin ambages que están puestas las bases para que la supervisión del cumplimiento de los compromisos asumidos en materia agraria sea eficaz.

Como proceso dinámico que quiere ser, irán incorporándose mejoras que el día a día aconseje efectuar tanto en lo relativo a prescripciones como a modelos de notificación empleados.

Deben aún efectuarse consultas entre los Miembros de la OMC para decidir la forma en que deberán organizarse los trabajos del CA y... quizá lo más importante, aunque lo más alejado en el tiempo: antes del final de 1999 deberán iniciarse negociaciones para continuar el proceso de reforma del Comercio de Productos Agrarios, del que el AA es sólo el primer paso. □