

Ginebra, 25 de julio 2022

Señor Ministro de Comercio Exterior

Manuel Tovar

Presente

Estimado señor Ministro

En cumplimiento con la normativa institucional, me permito presentar el Informe de Gestión como Embajadora y Representante Permanente de Costa Rica ante la OMC durante el período del 1 de agosto 2019 al 31 de julio del 2022.

ANTECEDENTES

El período que tuve bajo mi cargo la Representación de Costa Rica ante la OMC, estuvo salpicado de eventos, algunos de carácter estructural y otros de naturaleza coyuntural, que afectaron sin duda el normal funcionamiento de la Organización, que si bien responden a situaciones particulares, han sido incorporados en la agenda de la OMC.

Es importante recordar, que ante la ausencia de resultados robustos en la Undécima Conferencia Ministerial (MC11) en Buenos Aires, celebrada en diciembre del 2017, había un sentido de urgencia por alcanzar resultados en la Duodécima Conferencia Ministerial (MC12). Sin embargo a diciembre del 2019, esa posibilidad se vislumbraba lejana, habida cuenta de un conjunto de elementos que no permitieron un avance normal en el proceso preparatorio.

Entre los eventos más relevantes podemos mencionar los siguientes:

1. La fecha de la MC12, inicialmente estipulada para diciembre de 2019, tuvo que ser cambiada en razón de las condiciones climáticas imperantes en Kazajstán durante los meses de invierno, por lo que se definió para el mes de junio del 2020.
2. En el mes de diciembre del 2019, ante la negativa de Estados Unidos de aprobar la designación de los miembros del Órgano de Apelación (OA), ese ente, fundamental para el buen funcionamiento del mecanismo de solución de diferencias de la OMC, quedó inactivo.
3. En marzo del 2020, la aparición de la COVID-19, que afectó todo el planeta, impactó tanto en el funcionamiento de la OMC, como en la prioridad que se asignó al tema de Salud y Comercio en la agenda de trabajo. En cuanto al funcionamiento de los órganos regulares de la institución se intentaron varias opciones de comunicación digital pero hasta mayo de 2020 se logró poner en funcionamiento una plataforma digital propia. Esto permitió retomar las funciones institucionales, aunque con las dificultades propias de ajuste.
4. Debido a los efectos de la pandemia, se decidió postergar la MC12 hasta nuevo aviso. No fue sino hasta el segundo trimestre de 2021 que se estableció Ginebra como sede para la MC12 a realizarse a fines de noviembre e inicios de diciembre de ese mismo año.
5. En el mes de mayo de 2020, el entonces Director General de la OMC, Sr. Roberto Acevedo, presentó su renuncia al cargo, un año antes de concluir su mandato, por lo que fue necesario iniciar un proceso de selección de DG, en condiciones complejas generadas por la COVID-19, como las dificultades para viajar o la prohibición de efectuar reuniones presenciales, entre otras.

6. En el mes de julio del 2020 se inició el Proceso de Designación de DG de la OMC, con la apertura del proceso de presentación de candidatos, ocho en total. El proceso concluyó en el mes de octubre con la presentación ante el Consejo General de la propuesta de nominación de la Dr Ngozi, como la candidata que alcanzó amplios niveles de apoyo. Sin embargo esa selección debió postergarse por casi seis meses, ante la negativa de un Miembro de apoyar su nombramiento.
7. Al final del primer trimestre del año 2021, con la designación de la nueva DG de la OMC su prioridad fue realizar la MC12, en cuanto las condiciones sanitarias lo permitieran.
8. En noviembre de 2021, la MC12 tuvo que ser postergada nuevamente ante la aparición de la variante OMICRON de Covid-19 la semana antes de la realización de la reunión. La MC12 se realizaría finalmente en junio de 2022 en Ginebra, dos años después de la fecha inicialmente programada en Kazajstán y cuatro años y medios después de la MC11.

En resumen, se puede afirmar que los problemas estructurales que se venían planteando en el funcionamiento normal de la OMC y que fueron evidenciados de forma dramática en la MC11, se profundizaron durante los años 2019 y 2020. Este contexto movilizó una serie de iniciativas que veremos más adelante de parte de Miembros interesados en recuperar y robustecer el Sistema Multilateral de Comercio.

Asimismo, las situaciones derivadas de la presencia de la pandemia a nivel global, su impacto en la salud y las economías del planeta, dieron origen a una serie de iniciativas de respuesta a la pandemia, integradas tanto en iniciativas sobre Salud y Comercio, como en propuestas específicas para adoptar un “waiver” al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC).

La Misión de Costa Rica ante la OMC, en línea con su compromiso histórico de contribuir al buen funcionamiento del Sistema Multilateral de Comercio, durante este período tan complejo, redobló su trabajo, lo que se tradujo en liderazgos concretos en diversas áreas de trabajo

PRIORIDADES Y RESPONSABILIDADES DE LA MISION

Todo lo anterior plantea una nueva tonalidad en las tareas dentro de la OMC. Sobre algunos temas se plantearon iniciativas, sobre otros se procedió a la puesta en marcha de las disposiciones institucionales para accionar, como el caso de la designación de DG de la OMC.

Iniciativas Conjuntas y “like minded”

En la búsqueda de alternativas viables de funcionamiento de la organización, se han venido generando grupos de trabajo con afinidad de perspectivas sobre nuevos temas que siguen pendientes de análisis y discusión a nivel multilateral. Estas iniciativas, mejor conocidas como JSI o “Iniciativas Conjuntas”, constituyen una modalidad plurilateral para llenar los vacíos en la agenda de la OMC. Este modelo ha permitido avanzar de forma significativa y alcanzar acuerdos. Sin embargo, también ha propiciado intensas discusiones sobre cómo pueden incorporarse el resultado de estas iniciativas a una organización multilateral como la OMC. Los Miembros que han llegado a cuestionar su validez jurídica, son parte del grupo que ha mostrado poca flexibilidad para favorecer el consenso.

Costa Rica participa de forma muy activa en todas las Iniciativas Conjuntas: Comercio Electrónico; Facilitación de Inversiones; Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes); Empoderamiento Económico de las Mujeres y Reglamentación Nacional en el Ámbito de los Servicios.

Mención particular debe hacerse sobre la Iniciativa Conjunta sobre Reglamentación Nacional el Ámbito de los Servicios, que preside Jaime Coghi de Costa Rica. En diciembre del 2021, se adoptó una Declaración en la que los miembros anunciaron la conclusión satisfactoria de las negociaciones sobre disciplinas que buscan aumentar la transparencia, la previsibilidad y la eficiencia de los procedimientos de autorización para los proveedores de servicios que desean emprender actividades comerciales en mercados extranjeros. Esta iniciativa cuenta con 70 miembros, y continúa avanzando en el cumplimiento de los acuerdos adoptados en diciembre del 2021, en particular la finalización de los procedimientos nacionales de ratificación de las disciplinas acordadas con el objetivo de iniciar, de forma coordinada entre los participantes, la certificación de las listas de compromisos revisadas.

Por otra parte la paralización del Órgano de Apelación (OA), provocó gran incertidumbre en una buena parte de los Miembros. Es una preocupación importante, particularmente para los Miembros con economías integradas al mercado internacional, como Costa Rica, que requieren de certeza jurídica sobre el funcionamiento del órgano de gobernanza multilateral en materia de comercio, para continuar ejecutando sus programas de política pública en esta materia.

A inicios del año 2020, en búsqueda de alternativas a esta situación y por iniciativa de la Unión Europea, un grupo de miembros, entre los que se encuentra Costa Rica, acordaron un “Procedimiento Arbitral Multipartito de Apelación Provisional de conformidad con el artículo 25 del ESD”, conocido por sus siglas en inglés como MPIA. Se trata de un mecanismo que posibilita el funcionamiento del arbitraje, establecido en el artículo 25 del Entendimiento de Solución de Diferencias, como una opción provisional que permita contar con una alternativa a la paralización del Órgano de Apelación. Costa Rica forma parte de este instrumento, junto con otros 18 otros miembros de la OMC (contando a la UE como uno sólo). Es importante destacar que se adhirieron a este órgano países desarrollados y países en desarrollo, se encuentra vigente y se acordó una lista de 10 árbitros en total, después de un riguroso proceso de selección. A la fecha, no se ha presentado ningún caso para resolución bajo el MPIA, aunque su existencia ofrece una alternativa importante.

Un tema de la agenda de la OMC que adquirió un dinamismo significativo fue el de Comercio y Medioambiente. Esta iniciativa había sido iniciada desde el 2018 bajo el liderazgo de Costa Rica y Canadá y arrancó inicialmente con nueve miembros. Se trabajó bajo el formato de iniciativa conjunta, se profundizó en la agenda y se transformó en un Diálogo Estructurado sobre Comercio y Sostenibilidad Ambiental (TESSD por sus siglas en inglés), iniciativa que agrupa a más de 70 miembros representando el noventa por ciento del comercio mundial, cuenta con una agenda, un plan de trabajo, y el pleno funcionamiento de grupos de trabajo integrados para ejecutar la agenda. Se trata de una iniciativa robusta que le ha valido a Costa Rica un gran reconocimiento por su trabajo, no solo por el rol en la copresidencia, sino también por el desempeño altamente profesional de la delegada responsable en la coordinación del funcionamiento del TESSD.

Lo Multilateral

- **Las Negociaciones**

A nivel multilateral, se reactivaron negociaciones e iniciativas. Para responder a la pandemia se presentaron varias iniciativas como los llamados efectuados por parte del Director General, así como del Consejo General para que los países evitaran adoptar medidas de restricción a las exportaciones, tanto de productos médicos como de alimentos, que evidentemente generarían impactos que profundizarían la crisis. Asimismo, se presentaron iniciativas específicas por grupos de Miembros, dirigidas a la adopción de medidas que facilitarían el comercio como respuesta a la pandemia. Un grupo

de Miembros también presentó una propuesta para permitir la adopción de un “waiver “ al Acuerdo sobre las ADPIC, que generó un arduo trabajo y fuertes discusiones hasta la MC12.

Así mismo, en este nuevo contexto, se reactivaron las negociaciones sobre subvenciones a la pesca, suspendidos por casi 12 meses por la imposibilidad de alcanzar consenso para la designación del Presidente de este Comité. Este mandato, pendiente por más de 20 años, adoptó un gran dinamismo en su trabajo durante los dos años siguientes, con grandes desafíos para acortar las distancias de las posiciones en temas medulares como el Trato Especial y Diferenciado, los períodos de transición, los aspectos de territorialidad entre otros. Durante la MC12 las expectativas se ajustaron para alcanzar consenso y finalmente, se constituyó en uno de los logros más significativos de la OMC en los últimos años. Es importante mencionar que en el texto final adoptado en la MC12, se incorporó el mandato de continuar las negociaciones sobre los temas pendientes, así como una Cláusula de Extinción que establece un plazo perentorio en el cual los miembros deben acordar los temas pendientes, en caso contrario se extinguirá el Acuerdo adoptado. En este proceso de negociación de un Acuerdo que eliminará los subsidios a la pesca, particularmente la no regulada y no reglamentada, Costa Rica tuvo un rol destacado, particularmente en apoyo a la gestión del Presidente, a través de un equipo denominado los 6Lats, que tuvo un rol destacado, muy vocal y participativo con propuestas concretas al texto que permitieran acomodar intereses diversos para facilitar acuerdos sin perder el espíritu de la negociación y evitar que se redujera el nivel de ambición. El delegado encargado de pesca tuvo un rol destacado con el equipo técnico.

Sobre la Respuesta a la Pandemia, los Miembros de la OMC adoptaron una Declaración Ministerial sobre la respuesta de la OMC a las pandemias actuales y futuras, así como una exención de determinadas disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC).

En la Declaración, se insta a los órganos competentes de la OMC a que continúen o comiencen a trabajar sobre la base de las enseñanzas extraídas y las dificultades experimentadas durante la COVID-19, tomando en cuenta una variedad de temas como las restricciones a las exportaciones, la seguridad alimentaria, los servicios, la facilitación de comercio, la transparencia, entre otros.

En paralelo, la Decisión Ministerial relativa al Acuerdo sobre los ADPIC, exime a los países en desarrollo y menos adelantados de ciertas disposiciones de dicho Acuerdo, con el fin de incrementar la producción y exportación de vacunas relacionadas con el COVID-19. Dichos Miembros dispondrán de un plazo inicial de cinco años, de un mayor margen de maniobra para adoptar este tipo de medidas sin que impliquen una violación a los derechos de los titulares de las patentes correspondientes. Este resultado les abre también la vía para recibir ayuda técnica de la OMS, la OMPI y la OMC. Finalmente, los Miembros también acordaron que a más tardar en diciembre de 2022, se adoptará una decisión sobre la ampliación de la exención a la producción y suministro de medios de diagnóstico y tratamientos contra la COVID-19.

Siempre a nivel multilateral en julio del año 2020 fui designada como Presidenta del Comité de Agricultura en Sesión Especial, órgano encargado de las negociaciones en agricultura. Sin duda alguna este es el Comité de Negociaciones más complejo de la OMC y así queda constata o en el hecho de que estas negociaciones iniciaron hace más de 20 años y siguen activas. Ha sido sin duda una enorme distinción para Costa Rica que mi designación se alcanzara vía consenso y por aclamación de los Miembros.

A pesar de las limitaciones logísticas planteadas por la pandemia de la COVID-19, en las semanas que siguieron a mi nombramiento entablé una serie de consultas con Miembros y grupos de Miembros,

antes de poner en marcha en otoño del 2020 un proceso intensivo dirigido por facilitadores , tema por tema. También celebré reuniones ordinarias del Comité durante este período de dos años para garantizar transparencia y garantizar a los Miembros la oportunidad de presentar comunicaciones y propuestas. Este período dio a los Miembros la oportunidad de comprender los temas en juego así como de reflexionar sobre cuales podrían ser los elementos de un resultado en el ámbito de agricultura en la MC12.

Las discusiones y negociaciones sobre los temas de fondo, sustentados en el artículo 20 del Acuerdo sobre Agricultura e integrados en ocho temas (Ayudas Internas, Compras Públicas con fines de Seguridad Alimentaria, Acceso a Mercados, Salvaguardia Especial, Restricciones a las Exportaciones, Competencia de las Exportaciones, Algodón y Transparencia) recogen las disciplinas al comercio agrícola que deben ser abordadas en la negociación, para profundizar el proceso de reforma. Este proceso largo y complejo evidenció la existencia de posiciones muy divergentes en la negociación y la dificultad para encontrar zonas de convergencia que facilitaran el consenso.

Es importante destacar el rol de liderazgo del delegado agrícola de la Misión. Costa Rica diseñó y presentó una propuesta, con el propósito de revitalizar las negociaciones sobre reducción de las ayudas internas y alcanzar un acuerdo que fuera incorporado en la MC12. La propuesta sigue vigente y servirá para nutrir el trabajo futuro en este campo.

Debe destacarse que durante estos dos años de arduo trabajo se presentaron 40 comunicaciones escritas de diferente tipo y celebré 130 reuniones en diferentes formatos, además de las consultas bilaterales. Por vez primera en 10 años se presentó un texto de negociación que permitió a los Miembros entablar negociaciones basadas en texto.

Durante el primer semestre de este año, debido a la guerra en Ucrania y el impacto generado a nivel global sobre el precio y la disponibilidad de los principales cereales, así como de los fertilizantes se incorporó de forma prioritaria en la agenda el tema de la seguridad alimentaria. Esta situación apremiante se incorporó en la agenda del Comité de Agricultura en Sesión Especial y se elaboraron dos Decisiones Ministeriales en la agenda de la MC12. La primera Decisión es una declaración sobre la “Respuesta a la Emergencia a la Inseguridad Alimentaria” y la segunda Decisión establece una “Exención de las prohibiciones o restricciones a la exportación para las compras de alimentos efectuadas por el Programa Mundial de Alimentos”.

Finalmente en la agenda de la MC12 se incorporó un paquete de agricultura compuesto por las dos propuestas de Declaraciones vinculadas al tema de seguridad alimentaria y una propuesta de Decisión Ministerial sobre Agricultura . Se aprobaron dos de las tres propuestas de Decisión.

- **Solución de Controversias**

Es importante destacar que adicionalmente al trabajo que la Misión desempeñó de cara a la MC12 se añaden otras responsabilidades. Una responsabilidad que tomó mucho tiempo y dedicación del equipo de la Misión, así como del equipo legal y técnico en materia sanitaria de Comex, fue la disputa con México por la medida adoptada por Costa Rica en el año 2015 a la importación de aguacates de ese país. Este proceso tomó más de dos años de trabajo, y contamos para su debida atención con la asesoría del Centro de Asesoría Legal de la OMC. Esta disputa fue resuelta por el Grupo Especial a finales del año 2021 y debidamente comunicada a todos los miembros así como al Órgano de Solución de Controversias en su sesión de mayo de este año. Costa Rica adoptó las recomendaciones finales emanadas del Grupo Especial.

Adicionalmente, existen dos diferencias planteadas en el marco del Órgano de Solución de Controversias, una contra Panamá por la adopción de barreras al comercio de productos agroalimentarios costarricenses, y otra contra República Dominicana por una medida antidumping en el caso de barras de acero. En ambos asuntos se celebraron consultas de conformidad con lo establecido por el Entendimiento de Solución de Diferencias, se establecieron e integraron los Grupos Especiales y se cuenta con un calendario de trabajo.

La MC12

Como ha quedado plasmado en el contenido de este Informe, Costa Rica ha tenido una participación destacada y comprometida con el logro de resultados en la MC12. Nuestro compromiso con el Sistema Multilateral de Comercio ha sido reconocido y puesto en evidencia a través de un liderazgo muy constructivo.

Se participó activamente en los preparativos de la 12ª Conferencia Ministerial de la OMC que se celebró del 12 al 16 de junio en Ginebra. En esta Conferencia Ministerial se alcanzaron varios resultados importantes: un Acuerdo de Subvenciones a la Pesca cuyo objetivo es la preservación de los recursos pesqueros a nivel global, una decisión para excluir de las restricciones a la exportación al Programa Mundial de Alimentos, una decisión sobre la no imposición de derechos de aduana al comercio electrónico, una decisión de exceptuar varias disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio a las patentes de las vacunas contra la COVID 19, una decisión sobre la respuesta de la OMC a la lucha contra esta pandemia y crisis futuras y una declaración sobre la seguridad alimentaria. Finalmente, se acordó el inicio de negociaciones sobre la reforma de la OMC y el compromiso de celebrar debates para fortalecer el sistema de solución de diferencias, con el objetivo de que este vuelva a ser plenamente operativo para 2024.

Este resultado exitoso le ha devuelto a la OMC la confianza de sus Miembros sobre la posibilidad real de alcanzar resultados, y sobre todo la adopción por parte de los Ministros de este conjunto de Declaraciones y Decisiones Ministeriales, que definen los lineamientos del trabajo futuro y permiten vislumbrar años de buenas cosechas para la multilateralidad.

EL EQUIPO

El trabajo de la Misión se sustenta fundamentalmente en la calidad del equipo técnico de sus funcionarios.

Mi desempeño como Embajadora y Representante Permanente se ha sustentado en la capacidad de un conjunto de funcionarios, especialistas y responsables de diversas áreas, que poseen un alto nivel de compromiso con el país, y con la capacidad de liderazgo con la que se incorporan en los diversos grupos de negociación, siempre planteando propuestas que procuran avanzar en los procesos, muchas veces en entornos complejos y con posiciones lejanas y poco flexibles.

Hay un asunto pendiente de resolver por parte de las autoridades del Ministerio, de carácter administrativo, que no puedo dejar de destacar en este Informe. La designación oficial del Representante Permanente Alterno. Si bien estas funciones y reconocimiento lo ha venido desempeñando en la práctica Jaime Coghi, lo cierto es que es necesario regularizar esta situación para poner a derecho la existencia de la plaza del Alterno.

Adicionalmente es importante mencionar una situación particular que atraviesa la Misión, y es la ausencia de las funciones de Secretariado de la misma que desempeña la Asistente de Negociación, que por una serie de razones de carácter personal, ha estado ausente y las funciones que debe

desempeñar se encuentran desatendidas. Este tema debe de ser resuelto pues tiene un impacto en el funcionamiento de la Misión, incluyendo la Gestión Documental.

LOS DESAFÍOS FUTUROS DE LA OMC Y EL ROL DE LA MISIÓN DE COSTA RICA

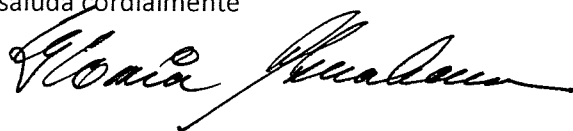
Los resultados de la Reunión Ministerial, brindan una perspectiva positiva para el quehacer de la OMC en los años venideros. Sin embargo, debo recalcar que todavía hay un largo camino por recorrer, pues la polarización de perspectivas es muy clara. A esto se suma un fuerte liderazgo de algunos Miembros que desean establecer mecanismos que erosionan los principios que sustentan el comercio multilateral. Se trata de un grupo de Miembros que se oponen de forma consistente a cualquier intento de reforma y que trabajan para el mantenimiento y creación de excepciones a las reglas existentes, así como garantías de no adopción de nuevos compromisos, aunque estos contribuyan al cumplimiento del propósito de la OMC.

Este es el gran desafío de la OMC y Costa Rica tiene un rol importante en la defensa del multilateralismo y en la reforma del sistema y cuenta con las herramientas para lograrlo. Somos un país que siempre ha apoyado el fortalecimiento de las reglas y formamos parte de diversos grupos apegados a la multilateralidad como los "Amigos del Sistema" y otros "like minded". Costa Rica debe seguir trabajando en esta dirección, manteniendo su participación activa en las iniciativas para la adopción de decisiones que fortalezcan el funcionamiento del sistema a través del mejoramiento de las reglas.

La adopción de un mandato para trabajar en la Reforma de la OMC durante la MC12, nos brinda una perspectiva de trabajo futuro, que no será una tarea sencilla y en donde será necesario tener una participación activa para contribuir con su cumplimiento. Para nuestro país este proceso de reforma debe abordar los retos que afectan a esta organización, de forma que siga siendo un foro eficaz para avanzar en las negociaciones comerciales, resolver las diferencias comerciales y vigilar el cumplimiento de los compromisos asumidos por sus Miembros.

Finalmente Señor Ministro, quisiera agradecer a través suyo a COMEX, a su equipo técnico y administrativo por el apoyo recibido durante mis años de gestión como Embajadora ante la OMC. Ha sido una gran distinción para mí en lo personal y en lo profesional haber representado a Costa Rica en un foro tan importante para nuestro país como es la OMC. Le deseo muchos éxitos como rector del sector de comercio exterior de nuestro país.

Le saluda cordialmente



Gloria Abraham
Embajadora y Representante Permanente ante la OMC