

24 de junio de 2020

(20-4397)

Página: 1/11

**Comité de Agricultura en
Sesión Extraordinaria**

COMITÉ DE AGRICULTURA EN SESIÓN EXTRAORDINARIA

**REPERCUSIONES DE LA COVID-19 Y CONTINUIDAD DE LAS NEGOCIACIONES
EN EL COMITÉ DE AGRICULTURA EN SESIÓN EXTRAORDINARIA**

24 DE JUNIO DE 2020

Evaluación del Presidente, Embajador John Ronald Dipchandra (Deep) Ford¹

INTRODUCCIÓN

1. En las observaciones finales que formulé en la reunión informal virtual del Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria celebrada el 25 de mayo de 2020 anuncié que a finales de junio dejaría el cargo de Presidente del Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria. Señalé que, aunque Guyana se había comprometido a presidir las negociaciones sobre la agricultura hasta la Duodécima Conferencia Ministerial (CM12), el aplazamiento de esta por al menos un año lo hacía imposible. Mi partida allana el camino para que se nombre a un nuevo Presidente lo antes posible con el fin de establecer un nuevo programa de trabajo antes de la CM12, que se celebrará en 2021. A fin de mantener el impulso, indiqué que estaba dispuesto, a i) compartir con el Presidente entrante un informe sobre la reunión que el Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria celebró el 25 de mayo sobre la COVID-19 y sobre la labor del Comité y ii) exponer mi propia opinión sobre qué pasos podrían contribuir al avance de las negociaciones en curso sobre la agricultura.

2. El presente documento se divide en dos secciones que responden a los dos fines citados: i) informe de la reunión informal virtual del Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria celebrada el 25 de mayo de 2020 y ii) una contribución a la continuidad de las negociaciones en el Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria.

1 INFORME SOBRE LA REUNIÓN INFORMAL VIRTUAL DEL COMITÉ DE AGRICULTURA EN SESIÓN EXTRAORDINARIA CELEBRADA EL 25 DE MAYO DE 2020

3. El único propósito de la reunión informal virtual que el Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria celebró el 25 de mayo de 2020 era mantener un intercambio preliminar de opiniones y deliberar sobre cómo debía proceder la labor del Comité, teniendo en cuenta consideraciones relacionadas con la COVID-19 y el aplazamiento de la CM12.

4. En mi declaración inicial, señalé que el brote de COVID-19 había afectado al mundo de manera muy importante y que muchas de las medidas adoptadas por los Miembros en este contexto guardaban una relación directa con la labor llevada a cabo por el Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria. Entre esas medidas cabe mencionar las destinadas a limitar las exportaciones, la ampliación de los mecanismos de ayuda interna, la mejora del acceso a los mercados y la constitución de existencias de alimentos fundamentales. También señalé la importancia de las repercusiones que tiene la crisis de la COVID-19 en el mercado del algodón y del llamamiento del Programa Mundial de Alimentos (PMA) para mejorar el acceso a la asistencia humanitaria y para la recuperación.

¹ El presente informe se distribuye bajo la responsabilidad del Presidente.

5. En la reunión hicieron uso de la palabra treinta y nueve (39) delegaciones. Muchas de ellas facilitaron información sobre los efectos perturbadores de la pandemia de COVID-19 en el sector agropecuario y en las cadenas de suministro de alimentos de sus respectivas regiones. Varios Miembros destacaron la amenaza que ello suponía para la seguridad alimentaria y para los medios de subsistencia de muchos agricultores y ganaderos, y en especial para los más pequeños y vulnerables de entre ellos.

6. Varias delegaciones subrayaron que no debía permitirse que la crisis sanitaria se convirtiera en una crisis alimentaria o humanitaria y destacaron la necesidad de preservar el buen funcionamiento y la previsibilidad de las cadenas de suministro de alimentos. Varias delegaciones señalaron que los efectos de la crisis se habían exacerbado en algunas regiones debido a la falta de desarrollo y a otros problemas, como por ejemplo los asociados al cambio climático.

7. Muchos Miembros expresaron su preocupación por algunas de las medidas que se habían introducido tras el brote de COVID-19. Se mencionaron en particular las medidas de restricción de las exportaciones de alimentos, señalando sus posibles efectos negativos en los mercados mundiales, por ejemplo en la volatilidad de los precios, y el daño que podrían causar al perturbar el suministro a los países que son importadores netos de productos alimenticios, y en especial a los países menos adelantados y los países en desarrollo. Los Miembros instaron a que las medidas de urgencia que restringen el comercio fueran "selectivas, proporcionadas, transparentes y temporales", y compatibles con las normas de la OMC.

8. Varias delegaciones subrayaron la importancia de respetar plenamente las disciplinas de la OMC, sobre todo en materia de transparencia, por ejemplo mediante la presentación de notificaciones tempranas y oportunas, a fin de que la OMC pueda cumplir su función de supervisión de las medidas relacionadas con el comercio adoptadas a raíz de la crisis de la COVID-19. A este respecto, algunas delegaciones expresaron su pesar por lo que consideraban un "registro insuficiente" de las medidas restrictivas de las exportaciones adoptadas durante la crisis.

9. Los Miembros también expresaron su preocupación por el aumento de la ayuda a los productores agropecuarios anunciado en algunos países, que podría distorsionar el comercio.

10. Varios Miembros hicieron referencia a algunas declaraciones recientes, como la adoptada por los Ministros de Agricultura del G-20 el 21 de abril o la declaración conjunta formulada por un grupo de Miembros de la OMC sobre cómo "responder a la pandemia de COVID-19 con un comercio abierto y previsible de productos agropecuarios y alimenticios", distribuida inicialmente el 22 de abril de 2020.

11. En cuanto al **proceso que se está llevando a cabo durante la pandemia de COVID-19**, varias delegaciones subrayaron que las capitales estaban destinando sus recursos a luchar contra la crisis de la COVID-19, y que la limitación de las comunicaciones entre las delegaciones y sus capitales dificultaba las negociaciones.

12. A pesar de estas dificultades, los Miembros se mostraron partidarios de continuar la labor en el Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria. Algunos Miembros opinaron que esta labor debía centrarse en las repercusiones negativas de la crisis de la COVID-19, sobre todo en la seguridad alimentaria de los países en desarrollo más afectados. Además, se señaló que se necesitaría más tiempo para volver a evaluar y a calibrar las posiciones de negociación a la luz de las consecuencias de la crisis de la COVID-19. También se mencionó que la siguiente reunión extraordinaria del Comité de Agricultura, prevista para el 18 de junio, brindaría una nueva oportunidad de examinar los efectos de la COVID-19 en el sector alimentario y agropecuario y de deliberar sobre las políticas y respuestas de los Miembros en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura.

13. Otros Miembros opinaron que la crisis no debía impedir que prosiguieran los debates encaminados a alcanzar el objetivo a largo plazo de la reforma en el ámbito de la agricultura, fundamentalmente sobre la base de la labor realizada antes del estallido de la crisis.

14. Varios Miembros señalaron que el apoyo a la continuación de la labor del Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria no significaba reanudar las negociaciones. Para estos Miembros, las negociaciones sustantivas solo podrán reanudarse mediante reuniones presenciales. Hasta entonces,

los Miembros deberían intercambiar información técnica sobre cuestiones pertinentes y compartir la mayor información posible.

15. Muchos Miembros expresaron su apoyo a la celebración de reuniones virtuales hasta que puedan reanudarse las reuniones presenciales. Algunos de ellos sugirieron la posibilidad de combinar esas reuniones con un procedimiento escrito. Algunos Miembros también debatieron sobre el formato y la frecuencia de las posibles reuniones virtuales futuras, la celebración de reuniones híbridas (en parte presenciales y en parte virtuales) cuando fuera posible, la disponibilidad de los documentos pertinentes con antelación a las reuniones y la posible vinculación con las reuniones ordinarias del Comité de Agricultura. Un Miembro sugirió que se elaborara un calendario de las reuniones del Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria hasta por lo menos finales de año para que fuera más fácil para los Miembros prepararlas. Otro Miembro sugirió organizar reuniones en pequeños grupos para examinar diferentes puntos de vista sobre cuestiones técnicas concretas.

16. Varios Miembros consideraron que el aplazamiento de la CM12 brindaba la oportunidad de dedicar más tiempo a la labor analítica sobre todas las cuestiones tratadas en el Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria.

17. En cuanto al **fondo de la cuestión de la COVID-19**, la mayoría de las intervenciones se centraron en las principales medidas adoptadas por los Miembros en respuesta a la crisis. A este respecto, la atención se centró principalmente en los siguientes temas: las restricciones a la exportación, los programas de ayuda interna y la constitución de existencias públicas.

18. Por lo que respecta a las **restricciones a la exportación**, muchos Miembros consideraron que la crisis actual hacía más evidente que nunca la necesidad de abordar este tema en las negociaciones sobre la agricultura, e instaron a que se intensificara la labor encaminada a lograr un resultado en la CM12. Una delegación señaló que el análisis de las medidas restrictivas de las exportaciones durante la crisis provocada por la COVID-19 permitiría comprender mejor las cuestiones y retos relacionados con este tema. Varios Miembros destacaron también que la crisis de la COVID-19 había reforzado la necesidad urgente de eximir los alimentos adquiridos por el PMA con fines humanitarios de las restricciones a la exportación. Un Miembro expresó sus reservas respecto a las propuestas que sugerían prohibir totalmente las restricciones a la exportación. En su opinión, esta prohibición no resolvería los problemas de seguridad alimentaria subyacentes, que son principalmente fruto de asimetrías históricas.

19. En cuanto a la **ayuda interna**, se señaló que varios Miembros habían adoptado paquetes de medidas destinados a estabilizar los mercados y/o mitigar los efectos de la COVID-19 en los agricultores y los ganaderos. Se expresó la opinión de que esos paquetes podían repercutir negativamente en la producción y el comercio de productos agropecuarios, así como en la recuperación del sector agropecuario. Se instó a los Miembros a que al instaurar esas medidas de ayuda se respetasen las normas y principios de la OMC. Algunos Miembros consideraron que, en vista de la incapacidad financiera de sus Gobiernos para igualar algunos de esos paquetes, la COVID-19 había puesto de relieve la importancia de abordar los desequilibrios del Acuerdo sobre la Agricultura y de establecer nuevas disciplinas en materia de ayuda interna, sin dejar de preservar el margen de actuación de los Miembros en desarrollo. Uno de los Miembros subrayó que los problemas que plantea la utilización de subvenciones causantes de distorsión del comercio no habían disminuido, y que la crisis provocada por la COVID-19 había puesto aún más de relieve la importancia de la reforma en el ámbito de la agricultura. Muchos Miembros pidieron que se redujese la ayuda interna causante de distorsión del comercio y se eximiese a los PMA y a los PDINPA de cualesquiera nuevas disciplinas futuras, que deberían tener también en cuenta la ayuda per cápita. Algunos Miembros sugirieron centrar la atención en un objetivo de reducción de la ayuda interna cuyas modalidades podrían acordarse en una etapa posterior. También se subrayó la necesidad de examinar las medidas de ayuda adoptadas recientemente a raíz de la crisis de la COVID-19, dada su probable repercusión en los debates sobre la ayuda interna.

20. Muchos Miembros consideraron que la crisis causada por la COVID-19 había puesto de relieve la utilidad de los programas de **constitución de existencias públicas** para abordar las preocupaciones relativas a la seguridad alimentaria, en particular en situaciones de emergencia. Por este motivo, se instó a agilizar los trabajos para identificar una solución permanente. Se reiteró que esa solución permanente debería abarcar tanto los programas actuales como los futuros, y que las disposiciones en materia de transparencia no deberían tener por efecto disuadir a los países en desarrollo de utilizar esta medida. También se manifestó preocupación por los posibles efectos de

las existencias en los mercados, y en especial por la forma en que se podría disponer de esas existencias.

21. En cuanto al **acceso a los mercados**, se subrayó la importancia de la previsibilidad y la simplificación de los aranceles. También se destacó la necesidad de evitar las restricciones al comercio para mantener abiertas las cadenas de suministro de alimentos. Un Miembro consideró que la crisis no debería utilizarse como pretexto para lograr un mayor acceso a los mercados.

22. Varios países en desarrollo Miembros instaron a acelerar la labor relativa al **mecanismo de salvaguardia especial** con miras a alcanzar un resultado para la CM12, y señalaron la importancia que tiene para la seguridad alimentaria.

23. Por lo que respecta a la cuestión del **algodón**, se hizo hincapié en la disminución de precios registrada durante los últimos tiempos y se pidió que en la CM12 se acordase un resultado sobre la ayuda por productos específicos causante de distorsión del comercio.

24. Muchos países en desarrollo Miembros subrayaron la importancia de preservar las disposiciones sobre **trato especial y diferenciado** y pidieron que se les prestase asistencia técnica adecuada para reforzar su capacidad de participar en el comercio de productos agropecuarios. También se pidió que se aplicase la Decisión de Marrakech sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los PMA y en los PDINPA.

25. Se resaltó la importancia vital de la **transparencia** en las negociaciones comerciales en general. Muchas delegaciones señalaron que la transparencia era aún más importante en el contexto actual e instaron a los Miembros que están adoptando medidas restrictivas a notificarlas a la OMC.

26. En mis observaciones finales, hice el siguiente resumen de los mensajes fundamentales de la reunión:

- a. las reuniones del Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria deberían celebrarse en un formato virtual hasta que puedan reanudarse las reuniones presenciales;
- b. los Miembros deberían seguir analizando los temas de negociación e intercambiar documentos que permitan informar los debates y comprender las repercusiones de lo que está sucediendo;
- c. al instaurar medidas y políticas nuevas en respuesta a la crisis se deberían respetar las normas de la OMC;
- d. las cuestiones fundamentales que están en juego en las negociaciones sobre la agricultura siguen siendo las mismas. La seguridad alimentaria y el bienestar social y económico dependen de un sistema de comercio abierto, justo, basado en normas, orientado al mercado y previsible;
- e. la crisis causada por la COVID-19 ha puesto en evidencia ciertas necesidades y desequilibrios, sobre todo en materia de seguridad alimentaria. Así pues, sería conveniente analizar cómo podría la experiencia de la COVID-19, por dramática que sea, ofrecer la oportunidad de pensar en nuevas formas de abordar algunos temas de negociación y facilitar la convergencia;
- f. evaluar los efectos de la crisis provocada por la COVID-19 llevará tiempo, ya que sigue presente, en diferentes fases, en diversas partes del mundo.

27. También reconocí la clara reafirmación por los Miembros de su compromiso con la reforma de la agricultura de conformidad con el artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura y las numerosas referencias realizadas en el curso de los debates a las cuestiones sustantivas que hemos abordado en las negociaciones.

2 CONTRIBUCIÓN A LA CONTINUIDAD DE LAS NEGOCIACIONES DEL COMITÉ DE AGRICULTURA EN SESIÓN EXTRAORDINARIA

28. La única finalidad de la presente sección es contribuir a la continuidad efectiva de las negociaciones sobre la agricultura. El objetivo es aportar un punto de vista sobre la labor realizada hasta la fecha y contribuir de manera útil a facilitar el logro de resultados en la CM12 y después.

29. En mi opinión, la crisis provocada por la COVID-19 ha puesto aún más de relieve la importancia de nuestro compromiso colectivo de continuar el proceso de reforma de la agricultura. Esta reforma es necesaria para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, como el "Fin de la pobreza" y el "Hambre cero", que nos instan a su vez a corregir y prevenir "las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales".

30. Lo que sigue ha sido elaborado bajo mi responsabilidad y sin perjuicio de las posiciones de los Miembros. Refleja mis opiniones sobre las cuestiones fundamentales que convendría examinar más a fondo y en torno a las cuales es necesario que haya una convergencia a fin de lograr resultados en el proceso de preparación de la CM12. Los avances serán graduales, ya que una mejor comprensión de las cuestiones facilita la convergencia. La base de las opiniones expresadas aquí son las consultas que he celebrado y las comunicaciones escritas y orales presentadas por los Miembros durante mi mandato como Presidente del Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria, es decir, entre abril de 2018 y junio de 2020. El presente documento no pretende ser ni un documento de opciones ni un documento de negociación.

31. Los avances se basarán en las nuevas aportaciones e ideas creativas de los Miembros, teniendo en cuenta el nuevo entorno de negociación en el que estamos operando.

2.1 Ayuda interna

32. La crisis de la COVID-19 ha puesto aún más de relieve la importancia de contar con unas disciplinas adecuadas en materia de ayuda interna, es decir, de disciplinas que limiten el uso de formas de ayuda que más distorsionan el comercio y que a la vez proporcionen el margen de actuación necesario para responder, por ejemplo, a acontecimientos imprevisibles como la actual crisis sanitaria y su repercusión en la producción de alimentos.

33. La COVID-19 no ha alterado el compromiso general de los Miembros de establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado. Para la mayoría de los Miembros de la OMC, desarrollados y en desarrollo, la máxima prioridad que ha de abordarse a este respecto es la ayuda interna causante de distorsión del comercio.

34. Durante los dos últimos años, la reactivación de la labor del Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria se ha caracterizado por un elevado número de documentos técnicos sobre la ayuda interna causante de distorsión del comercio y por una mayor participación de los Miembros. En esos documentos se analiza detalladamente cómo ha evolucionado la ayuda causante de distorsión del comercio a lo largo de los años, incluida la utilización y el crecimiento potencial de los niveles autorizados de ayuda. Las comunicaciones se han centrado en los desequilibrios en los niveles autorizados, las formas de ayuda que más distorsionan el mercado y las similitudes/diferencias de los efectos de las diferentes formas de ayuda. En las comunicaciones también se han propuesto formas creativas de avanzar en la reforma mediante el examen de los principales problemas que han provocado el estancamiento en los dos últimos decenios.

35. Hay bastante coincidencia entre los enfoques propuestos para imponer disciplinas relativas a los niveles de ayuda, armonizar los niveles y formas de ayuda, reducir los desequilibrios e introducir flexibilidades. Cada vez es mayor el entendimiento que permitiría tener en cuenta las diferentes necesidades normativas de los Miembros en función de las características de sus sectores agropecuarios, sus preocupaciones no comerciales y sus niveles de desarrollo. Asimismo, hay un compromiso creciente con la aplicación correcta de las disciplinas vigentes, en especial para garantizar que se utilicen medidas de ayuda interna que no distorsionen el comercio, o que lo distorsionen en menor medida, de conformidad con los criterios establecidos. Otra dimensión esencial de este potencial de progreso es la conciencia cada vez mayor de la importancia de mejorar la transparencia y la vigilancia de todas las categorías de ayuda interna.

36. El sistema actual permite unos niveles autorizados de ayuda interna causante de distorsión del comercio que superan con creces los niveles de utilización de casi todos los Miembros. Por consiguiente, la inmensa mayoría de los Miembros podrían comprometerse a reducir la ayuda interna causante de distorsión del comercio sin que ello afectase de manera importante e inmediata a sus políticas. El principal problema es llegar a un acuerdo sobre cómo deberían reducirse los niveles autorizados de ayuda interna causante de distorsión del comercio. Los obstáculos más difíciles para llegar a este acuerdo tienen que ver con qué ayuda interna causante de distorsión del comercio debería recortarse, de cuánto debería ser el recorte y cuándo deberían recortarse los diferentes tipos de ayuda. Aunque hay diferentes opiniones sobre cómo deberían abordarse estos problemas, existen propuestas concretas que han recibido apoyo y que presentan posibles vías para avanzar en la reducción de la ayuda causante de distorsión del comercio y en la mejora de la eficiencia y la equidad de los mercados agropecuarios.

37. Hay tres aspectos fundamentales que los Miembros deben tener en cuenta a medida que siga avanzando la labor en esta esfera.

38. El *primero* de ellos consiste en aceptar un objetivo general de establecimiento de topes y de reducción proporcionales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio. La estructura de las disciplinas relativas a la ayuda interna acordadas hace 25 años no refleja adecuadamente la realidad actual, y negociar únicamente dentro de sus estrictos límites hará muy difícil alcanzar el objetivo ampliamente compartido de reducir la ayuda interna causante de distorsión del comercio. Lo importante no es tanto las categorías de ayuda interna como que los Miembros tengan acceso a niveles adecuados de ayuda que puedan utilizar para atender sus necesidades nacionales de desarrollo. Por este motivo, como se ha propuesto, para dar el impulso necesario a las negociaciones sobre la ayuda interna sería más útil tener en cuenta las necesidades de los Miembros y establecer un objetivo general de topes y reducción proporcionales de este tipo de ayuda. En este sentido, algunos Miembros han sugerido que se fije un objetivo numérico, que se aplicaría proporcionalmente, para establecer topes y reducir al menos a la mitad, de aquí a 2030, la suma de los niveles autorizados de ayuda interna causante de distorsión del comercio.²

39. El *segundo* aspecto consiste en abordar los tipos de ayuda que se considera que más distorsionan el comercio y más contribuyen al funcionamiento ineficiente de los mercados. A este respecto, los Miembros han presentado propuestas que apuntan a la utilización de la ayuda por productos específicos. Sin embargo, sigue habiendo grandes divergencias entre los Miembros sobre esta cuestión. Por lo tanto, una de las prioridades, además de la mencionada en el primer aspecto de tratar de llegar a un acuerdo sobre el establecimiento de topes y la reducción de la ayuda global, podría ser analizar de qué manera se podría abordar esta cuestión.

40. El *tercer* aspecto consistiría en negociar las modalidades y los compromisos escalonados que los Miembros asumirían para reducir sus niveles de ayuda interna causante de distorsión del comercio globales y por productos específicos. El tiempo adicional disponible como consecuencia del aplazamiento de la CM12 podría utilizarse para llegar a un acuerdo sobre estas modalidades.

41. Además de las comunicaciones ya citadas, hay otras muchas comunicaciones que presentan enfoques para abordar los aspectos mencionados, como, por ejemplo, establecer un nuevo límite global, eliminar los niveles autorizados de MGA que exceden los niveles *de minimis*, limitar aún más las categorías individuales del Acuerdo sobre la Agricultura utilizando una reducción basada en una fórmula, y limitar la ayuda otorgada a productos específicos.³ Las ideas expuestas en esas comunicaciones pueden ayudar a avanzar en los objetivos y modalidades del establecimiento de topes y la reducción de la ayuda interna causante de distorsión del comercio. Algunas comunicaciones también hacen referencia al principio de proporcionalidad en lo que respecta a las contribuciones y/o al trato especial y diferenciado, y sugieren otros factores que podrían examinarse en las negociaciones, como la ayuda por agricultor o por hectárea, por tipo de beneficiario o por "destino" (por ejemplo, consumo interno o exportación).

² Documento JOB/AG/177.

³ Véanse también el documento JOB/AG/163 y las comunicaciones presentadas desde entonces, a saber, los documentos JOB/AG/171, RD/AG/74, JOB/AG/172, JOB/AG/173, RD/AG/75, JOB/AG/177 y RD/AG/76.

42. La transparencia y la disponibilidad de la información son esenciales para avanzar. En el contexto de la crisis actual provocada por la COVID-19, son más importantes que nunca para comprender mejor las medidas de ayuda interna utilizadas por los Miembros. Además, el cumplimiento de los compromisos relacionados con las obligaciones existentes en materia de notificación y de los criterios de utilización de las diferentes medidas de ayuda es esencial para crear la confianza necesaria para poder avanzar en la reducción de la ayuda interna causante de distorsión del comercio.

43. En resumen, mi opinión es que es posible acordar un objetivo global compartido de establecimiento de topes y reducción de la ayuda interna causante de distorsión del comercio con objetivos numéricos. Si se contara con un objetivo general compartido de esta naturaleza y un acuerdo sobre las modalidades para lograrlo, no sería necesario abordar de antemano las diferencias que existen entre los Miembros sobre qué categorías de ayuda interna se deben abordar (toda la ayuda del artículo 6 o únicamente algunas de sus subcategorías) y la secuencia, en particular, qué categorías de ayuda deberían abordarse primero. Creo que se podría llegar a un acuerdo sobre los dos primeros aspectos, con un principio de proporcionalidad y cierta flexibilidad en función de los Miembros, y a un acuerdo sobre las modalidades para reducir los tipos de ayuda interna causantes de mayor distorsión del comercio. Si los Miembros lo consideran necesario para facilitar los avances, puede haber un compromiso paralelo de abordar explícitamente en una etapa posterior otras esferas específicas de la ayuda interna.

2.2 Acceso a los mercados

44. En las negociaciones sobre la agricultura, los Miembros siguen prestando una atención considerable al tema del acceso a los mercados. El importante número de comunicaciones escritas, recibidas especialmente desde 2018, revela el interés de los Miembros por avanzar en este pilar. Estos documentos técnicos se centran en diversas cuestiones relativas al acceso a los mercados a las que se enfrentan actualmente los Miembros. No obstante, debido a que la liberalización del acceso a los mercados es una cuestión políticamente muy sensible para varios Miembros, aún no hay una determinación seria por lo que respecta a los compromisos de reducción arancelaria. También ha quedado claro que, por razones de equilibrio general, seleccionar una o unas pocas cuestiones concretas para la obtención de un resultado inicial puede resultar más difícil desde el punto de vista político de lo que se pensó en un principio.

45. Sin embargo, para algunos Miembros, el paquete acumulativo sobre la agricultura que los Miembros traten de acordar en la CM12 debe incluir un componente de acceso a los mercados. En este contexto, la primera posibilidad apunta a los aspectos a los que más atención se ha prestado últimamente en las negociaciones. En concreto, esto ha consistido en tratar de obtener resultados sobre determinadas cuestiones relativas al acceso a los mercados con el objetivo principal de mejorar la transparencia y facilitar el comercio de productos agropecuarios sin modificar los compromisos arancelarios fundamentales consignados en las Listas de los Miembros. Esto incluye la transparencia con respecto a los aranceles aplicados y el trato de los envíos en camino, la simplificación de los aranceles y la transparencia en la administración de los contingentes arancelarios. De estos elementos, la cuestión de los **envíos en camino** ha despertado entre los Miembros una atención creciente, como reflejan por ejemplo sus comunicaciones escritas. Algunos Miembros han señalado también limitaciones prácticas para conceder un trato específico a los envíos en camino cuando se modifican los aranceles aplicados. Con posterioridad a mi documento de opciones de 16 de marzo, Australia y el Canadá presentaron una comunicación conjunta, distribuida con la signatura JOB/AG/185, en la que se desarrolla una serie de opciones para avanzar en este tema. Desde una perspectiva política, podría avanzarse en este tema si se dejara claro que el alcance de los debates sobre esta cuestión se entiende sin perjuicio de los derechos de los Miembros a incrementar los aranceles aplicados dentro de los límites de los tipos consolidados.

46. Un numeroso grupo de Miembros, entre los que figuran varios Miembros en desarrollo que por otra parte han intervenido menos en los debates sobre el pilar del acceso a los mercados, también han apoyado el logro de un resultado en materia de **simplificación de los aranceles**. También he percibido en los debates que la cuestión no puede interpretarse únicamente como una mejora de la transparencia, ya que un resultado en esta esfera requerirá en última instancia introducir cambios en las Listas de compromisos de los Miembros de que se trate. Al mismo tiempo, es también un hecho que los Miembros tendrán que recorrer un largo y difícil camino desde el punto de vista técnico hasta llegar a esa etapa final. La cuestión, por lo tanto, es si es posible realizar algunos avances graduales iniciales en ese camino. Esto es lo que propuse en mi documento de opciones de 16 de

marzo. En cuanto a la transparencia de los contingentes arancelarios, los Miembros parecen tener opiniones diferentes sobre cuál debería ser la división adecuada del trabajo entre las reuniones en sesión ordinaria y extraordinaria del Comité de Agricultura.

47. Habida cuenta del aplazamiento de la CM12, los Miembros podrían considerar la posibilidad de presentar propuestas a fin de que pueda acordarse en la Conferencia un programa de reforma del acceso a los mercados detallado y por etapas.

2.3 Competencia de las exportaciones

48. Desde la adopción de la Decisión Ministerial de Nairobi sobre la Competencia de las Exportaciones de diciembre de 2015, la competencia de las exportaciones ha ocupado una posición singular respecto a los demás temas abarcados por las negociaciones. Esta Decisión también estableció un proceso específico de vigilancia basado en el proceso de examen resultante de la Decisión de Bali de diciembre de 2013. Por lo tanto, los Miembros parecen por lo general estar dispuestos a considerar la posibilidad de desarrollar un proceso gradual en las negociaciones:

- en primer lugar, aumentando la transparencia mediante la mejora del actual proceso de vigilancia; en mi opinión, el principal problema en este momento es determinar qué elementos para una mayor transparencia podrían acordarse en la CM12 e iniciar una labor detallada sobre esos aspectos;
- más allá de la cuestión de la transparencia y teniendo en cuenta la información disponible reunida a través de los mecanismos de transparencia existentes, los Miembros podrían a continuación considerar la posibilidad de elaborar un marco que permita proseguir las negociaciones encaminadas a lograr disciplinas reforzadas en materia de créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación o programas de seguro, empresas comerciales del Estado exportadoras de productos agropecuarios y ayuda alimentaria internacional.

49. A este respecto, la propuesta distribuida el 30 de marzo de 2020 (documento JOB/AG/184), que aún no se ha presentado y debatido formalmente en el Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria, constituye un resumen útil de las opiniones que tienen los proponentes acerca del resultado que sobre este tema podría alcanzarse para la CM12. Aunque esta propuesta se distribuyó hace más de dos meses, la crisis de la COVID-19 no parece haber influido significativamente en las posiciones que mantienen los Miembros sobre esta cuestión.

50. Aunque la competencia de las exportaciones ocupa, como se ha señalado anteriormente, una posición singular en las negociaciones y debe abordarse como corresponde, algunas de las cuestiones en juego también pueden examinarse en el contexto más amplio de la transparencia, interpretada como una cuestión transversal.

2.4 Restricciones a la exportación

51. La crisis provocada por la COVID-19 ha hecho que los Miembros vuelvan a prestar atención a las restricciones a la exportación, como pone de relieve el elevado número de declaraciones de alto nivel formuladas sobre esta cuestión y las intervenciones de los Miembros en la reunión del Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria celebrada el 25 de mayo.

52. Un primer elemento para avanzar en este tema es la necesidad de seguir trabajando para llegar a un resultado que exima los alimentos adquiridos por el PMA con fines humanitarios de las restricciones a la exportación, un aspecto que se ha destacado en varias ocasiones durante esta crisis. En este sentido, la reafirmación del compromiso de los Ministros de Agricultura del G-20 el 21 de abril de 2020 podría impulsar los debates sobre esta cuestión.

53. Los acontecimientos más recientes también deberían tenerse en cuenta en los debates sobre los demás elementos objeto de negociación, es decir, sobre los elementos de transparencia y aclaración. Como se indica en el presente informe, muchos Miembros han subrayado la necesidad primordial, en situaciones de crisis como la actual, de utilizar los mecanismos pertinentes de transparencia de la OMC para facilitar información adecuada y oportuna sobre las restricciones a la exportación, principalmente por los efectos inmediatos que esas medidas pueden tener en los

mercados internacionales y en los países importadores. En las últimas semanas también se ha pedido que se subraye la necesidad de que las medidas urgentes de restricción de las exportaciones adoptadas en respuesta a la crisis de la COVID-19 sean "selectivas, proporcionadas, transparentes y temporales".

54. En este contexto, estoy de acuerdo en que, como ha señalado uno de los proponentes, sería útil realizar un análisis más a fondo sobre lo que ha sucedido durante la crisis actual para comprender mejor las cuestiones y desafíos en juego. Ese análisis, al que seguiría un intercambio de opiniones entre todos los Miembros basado en la experiencia adquirida en las últimas semanas, debería ayudar a crear la convergencia necesaria para lograr un resultado sobre esta cuestión para la CM12.

2.5 Algodón

55. Los Cuatro del Algodón han destacado las importantes repercusiones que la crisis de la COVID-19 ha tenido en el sector del algodón y que, según los proponentes, hacen que la labor encaminada a lograr un resultado sobre esta cuestión en la CM12 sea ahora más pertinente que nunca.

56. La **ayuda causante de distorsión del comercio destinada específicamente al algodón** constituye el elemento central de las negociaciones sobre el algodón. Este es el aspecto que debería recibir una atención prioritaria y que debería abordarse, como los Miembros convinieron hace más de 15 años, "ambiciosa, rápida y específicamente, dentro de las negociaciones sobre la agricultura".⁴ Para avanzar en este ámbito será importante abordar esta cuestión según sus propias circunstancias como cuestión específica, teniendo presentes sus características particulares y también su relación con el conjunto de las negociaciones sobre la ayuda interna.

57. Hasta el momento, los Miembros han mantenido opiniones muy alejadas sobre cuál podría ser un resultado realista en la cuestión de la ayuda causante de distorsión del comercio destinada específicamente al algodón. Se espera que el aplazamiento de la CM12 y la mayor atención que posiblemente se preste a la ayuda por productos específicos causante de distorsión del comercio permitan intensificar el diálogo sobre el algodón y facilitar los avances en la reducción de la ayuda interna causante de distorsión del comercio que afecta a los mercados del algodón. Los Miembros deberían aprovechar el aplazamiento de la CM12 para debatir sobre la naturaleza y la forma de un posible resultado que reduzca este tipo de ayuda.

58. Si se quiere avanzar en la importante cuestión de la ayuda interna causante de distorsión del comercio en el sector del algodón, es necesario que los Miembros mantengan un diálogo más continuo y directo que en los últimos años.

59. No percibí ningún desacuerdo sobre los demás elementos. Los Miembros están de acuerdo en seguir debatiendo sobre los factores que repercuten negativamente en el comercio y los mercados del algodón, y en proseguir sus esfuerzos para mejorar la transparencia y la vigilancia de las medidas comerciales relacionadas con el algodón que afectan al mercado mundial del algodón, en consonancia con la declaración conjunta sobre el algodón adoptada por un grupo de Miembros el 7 de octubre de 2019. En los próximos meses se debería prestar especial importancia a cómo llevar a la práctica este compromiso lo más eficazmente posible, sobre la base de los mecanismos e iniciativas existentes en materia de transparencia en el sector del algodón.

60. El acceso a los mercados y la competencia de las exportaciones en relación con el algodón no parecen suscitar polémica. Por último, las contribuciones relacionadas con las actividades de asistencia para el desarrollo en el sector del algodón y los productos derivados del algodón deberían realizarse en el contexto del Mecanismo del marco consultivo del Director General sobre el algodón.

2.6 Mecanismo de salvaguardia especial (MSE)

61. Desde que se puso en marcha el proceso de las sesiones específicas al amparo de la Decisión Ministerial de Nairobi, las profundas diferencias de fondo que existen entre los proponentes y los Miembros exportadores sobre el fundamento mismo del mecanismo de salvaguardia especial (MSE) objeto de negociación han hecho prácticamente imposible cualquier colaboración técnica seria sobre

⁴ Decisión adoptada por el Consejo General el 1 de agosto de 2004 (WT/L/579).

esta cuestión. Es posible que, en el futuro, la comprensión de las repercusiones de la COVID-19 en las estrategias de seguridad alimentaria impulse los debates sobre el MSE.

62. El vínculo existente entre el acceso a los mercados y el MSE es evidentemente el principal obstáculo político para avanzar en las negociaciones sobre el MSE. Los no proponentes han aducido sistemáticamente que el MSE no debería poder revocar los compromisos ya asumidos en materia de acceso a los mercados. Aunque he percibido que los Miembros podrían estudiar los aspectos técnicos de un MSE que actuara como un instrumento compensatorio frente a las importaciones subvencionadas, ni las comunicaciones ni la actual situación de la labor técnica ofrecen por ahora un respaldo suficiente.

63. En mi opinión, debemos por un lado profundizar en el análisis del papel del MSE y, por otro, aumentar la participación de todas las partes en esta cuestión. Ambas medidas son necesarias si queremos avanzar hacia el cumplimiento del mandato ministerial de negociar un MSE para los países en desarrollo. En otras palabras: para poder progresar es esencial que se aporten ejemplos concretos de incrementos súbitos de las importaciones o de reducciones de precios que requerirían la adopción de medidas correctivas adoptadas en el marco de un MSE, así como un esfuerzo sincero de la otra parte para examinar esas pruebas. Si se quiere avanzar en esta cuestión técnicamente compleja y delicada desde el punto de vista político, tanto los proponentes como la otra parte deben comprender sus respectivas posiciones y preocupaciones.

2.7 Constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria

64. La constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria sigue siendo una cuestión prioritaria para los proponentes y para otros muchos países en desarrollo Miembros. La crisis provocada por la COVID-19 ha hecho que se preste más atención al papel que desempeña la constitución de existencias públicas en la preservación de la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia en las zonas rurales. Durante la crisis, algunos Miembros han acumulado más existencias, y preocupa a otros Miembros que se puedan estar adquiriendo existencias en exceso y de qué manera su liberación podría afectar a los mercados de alimentos y la seguridad alimentaria. Es decir, la crisis ha reforzado los argumentos y preocupaciones de las distintas partes, pero no parece haber modificado las razones de fondo de sus diferencias.

65. Los mandatos de las Conferencias Ministeriales de Bali y Nairobi son perfectamente conocidos, y los elementos para una solución permanente también se conocen. En mi opinión, los elementos sobre los que los Miembros podrían trabajar para aumentar las posibilidades de encontrar una solución permanente siguen siendo los siguientes:

- **disposición central:** solución tipo Bali (es decir, que los Miembros asuman el compromiso de no poner en tela de juicio, mediante el mecanismo de solución de diferencias de la OMC, el cumplimiento por un Miembro en desarrollo de las obligaciones que le corresponden en virtud del artículo 6.3 y el artículo 7.2.b) del Acuerdo sobre la Agricultura);
- **cobertura de productos:** cultivos alimentarios esenciales tradicionales⁵;
- **cobertura de programas:** ampliación limitada para abarcar nuevos programas, posiblemente prestando especial atención a los programas de los PMA;
- **transparencia:** las disposiciones de Bali relativas a la transparencia, modificadas para asegurar que no resulten demasiado onerosas por ejercer una presión excesiva sobre la ya limitada capacidad de los Miembros en desarrollo;
- **antielusión y salvaguardias:** las disposiciones de Bali en materia de antielusión y de salvaguardias, modificadas para atender las preocupaciones de los no proponentes en relación con las exportaciones de productos procedentes de las existencias; y
- **vigilancia:** examen periódico por el Comité de Agricultura en sesión ordinaria.

⁵ Esta expresión se refiere a los productos agropecuarios primarios que son los productos esenciales predominantes en la dieta tradicional de un Miembro en desarrollo.

66. En mi opinión, para avanzar hacia una solución permanente los Miembros deberían centrarse en encontrar un equilibrio apropiado entre las salvaguardias y las prescripciones en materia de transparencia. Es preciso garantizar a los no proponentes que las exportaciones no procederán de las existencias adquiridas, sin por ello imponer prescripciones tan rigurosas que hagan imposible *de facto* utilizar la solución permanente.

67. Además, dado que la ampliación a nuevos programas también se considera un elemento crucial, encontrar una limitación razonable que ofrezca seguridad a los no proponentes y al mismo tiempo permita una utilización adecuada de estos programas también podría ayudar a encontrar el equilibrio necesario y salir del estancamiento en que se encuentra esta cuestión.

68. Varios Miembros han sugerido avenencias que podrían contribuir a un equilibrio adecuado entre las salvaguardias, las prescripciones en materia de transparencia y la ampliación de la solución permanente a nuevos programas, como avenencias entre el rigor de las prescripciones y un tope para los programas (por ejemplo, prescripciones menos estrictas si los programas están sujetos a un límite máximo, y viceversa), o entre las flexibilidades de los nuevos programas y la naturaleza de las salvaguardias (por ejemplo, prescripciones más flexibles si las salvaguardias son más firmes, y viceversa).

69. Por último, aunque la solución permanente es un proceso aparte del resto de las negociaciones, un resultado paralelo en otras esferas podría facilitar el progreso en este ámbito, concretado por ejemplo en un paquete más amplio sobre la agricultura que gozaría de un apoyo más extenso entre los Miembros.
