



*M^a Rosario Rubio García**

LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO AGRÍCOLA INTERNACIONAL

La liberalización comercial es una realidad imparable en la que el sector agrícola juega un papel esencial y en el que la Unión Europea se erige como un actor clave. Pero la desaparición de ayudas y aranceles va acompañada de nuevas medidas encubiertas de proteccionismo. Este hecho está obligando a los países a incorporar a los nuevos acuerdos comerciales reglas de juego bien definidas que ofrezcan a los operadores la transparencia y seguridad jurídica necesarias. Calidad e innovación también serán determinantes para seguir siendo competitivos en un mundo globalizado. Y en este marco general, la Organización Mundial de Comercio ha de liderar y marcar las pautas que permitan seguir creando riqueza a través del comercio.

Palabras clave: globalización, Acuerdo Agricultura OMC, PAC, Ronda de Doha, EEUU, negociaciones comerciales multilaterales y bilaterales.

Clasificación JEL: F10; F13.

1. Introducción: un mundo marcado por la globalización

No cabe duda de que vivimos en un mundo globalizado, del que no escapa el sector agroalimentario. Pero cuando hablamos de liberalización, son muchos los factores a considerar además del arancel. Cada día cobran mayor importancia las barreras no arancelarias, y entre ellas, las barreras SPS (*Sanitary and PhytoSanitary Measures*), obstáculos técnicos al comercio, etcétera. Por ello, la asistencia técnica y la cooperación son las áreas que se deben reforzar. Sin embargo, constantemente surgen nuevos factores que condicionan, de uno u otro modo, los flujos comerciales. En 2008 los elevados precios de las materias primas llevaron a muchos países a adoptar medidas restrictivas a sus exportaciones con el fin de asegurar el abasteci-

miento de materias primas a sus propias industrias. En este año 2009, la economía se ha visto marcada por la crisis, situación que ha llevado a muchos países a adoptar medidas de carácter proteccionista. Pero además, son muchas las empresas que están teniendo serias dificultades para financiar y asegurar sus exportaciones.

Los mensajes a favor de la globalización son constantes a todos los niveles. En el ámbito internacional, en las últimas reuniones del G-20 en noviembre de 2008 en Washington, y en abril de 2009, en Londres, se abogó por evitar el proteccionismo y promover el comercio global y la inversión, así como por la pronta conclusión de la Ronda de Doha sobre liberalización del comercio mundial (ello podría relanzar la economía global en, al menos, 150.000 millones de dólares/año, de los que 35.000 millones corresponderían a agricultura).

A nivel de la UE, en septiembre de 2006 la Comisión publicó una Comunicación bajo el título: ▷

* Subdirectora General de Comercio Exterior Agroalimentario. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Inspectora del SOIVRE.



«*Europa Global: compitiendo en el mundo*». Básicamente, esta Comunicación contemplaba una estrategia para abrir nuevos mercados en el exterior a las empresas de la UE, asegurándoles una competencia justa en los terceros mercados. Tras esta Comunicación, y para cumplir los objetivos en ella marcados, el Consejo de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores de noviembre de 2006 aprobó unas conclusiones que incluían un llamamiento a la finalización de la Ronda de Doha y a la negociación de nuevos acuerdos comerciales bilaterales.

En lo que respecta al acceso al mercado, la Comisión ha lanzado una estrategia renovada a través de la creación de una nueva base de datos de barreras, de equipos locales en el exterior; grupos de trabajo especializados por sectores (muchos en el ámbito agroalimentario) y, por supuesto, contando con la participación de los sectores privados y las empresas.

Por otro lado, en la Estrategia de Lisboa de 2000 para el crecimiento, el empleo y la competitividad, cuyo objetivo era convertir a la economía de la UE en la más competitiva y dinámica del mundo, se ha dado un mayor papel a su dimensión exterior para responder a los problemas de la globalización. Pero la propia Europa Global se está viendo superada y ya en el segundo semestre de 2008, la presidencia francesa lanzó una reflexión sobre la conveniencia de incrementar las relaciones comerciales entre la UE y los países industrializados.

Pero si a nivel internacional y comunitario se ha venido trabajando para hacer frente a los nuevos retos que supone la internacionalización, también se ha hecho y está haciendo a nivel nacional. El pasado mes de abril se publicaba en el BOE la creación de un Observatorio para la Internacionalización (RD 430/2009), cuyo objetivo es fortalecer la internacionalización de las empresas favoreciendo su actividad exterior. Este Observatorio, presidido por la Secretaria de Estado de Comercio, será un foro de análisis y debate en el que se adoptarán medidas para favorecer la presencia de nuestras empresas en los mercados internacionales. Aparte de la Administración, el sector privado y

agentes sociales tendrán un importante papel en el Observatorio. Tampoco hay que olvidar la Comisión Consultiva sobre el Comercio Internacional, que reúne, al menos, dos veces al año, a las principales asociaciones exportadoras españolas y que, aparte de informar sobre el estado de las negociaciones comerciales, es un foro de debate útil en el que el sector puede transmitir sus preocupaciones.

Tras esta introducción sobre la realidad de la globalización, vamos a pasar a tratar algunos aspectos relacionados con el comercio internacional agrícola, que por su idiosincrasia, afecta a un sector altamente sensible. De ahí, que la liberalización de los intercambios de productos agrícolas concite el interés de todos los implicados en la cadena de comercialización, desde los productores a industriales, exportadores, importadores y los propios consumidores.

2. Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC

La gran mayoría de los socios comerciales de la UE en materia agrícola, a excepción de Rusia (que está negociando su adhesión) son miembros de la OMC. Por tanto, las reglas que determinan nuestras relaciones comerciales en esta materia son las establecidas en el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay¹.

El objetivo a largo plazo del Acuerdo de Agricultura es establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado, que se alcance mediante la negociación de compromisos de reducciones progresivas sustanciales de la ayuda y la protección a la agricultura. De ahí, que establezca compromisos vinculantes específicos en materia de acceso a mercados, ayuda interna y competencia de las exportaciones, así como sobre cuestiones sanitarias y fitosanitarias.

En concreto, en lo que respecta al acceso a los mercados, los países desarrollados miembros de la OMC deben tener en cuenta las necesidades y ▷

¹ Hasta 1995, las normas habían sido, en términos generales, ineficaces para regular aspectos fundamentales del comercio de productos agropecuarios del GATT.

condiciones particulares de los países en desarrollo miembros y prever una mejora de sus oportunidades y condiciones de acceso para los productos agropecuarios de especial interés para estos miembros (completa liberalización del comercio de productos agropecuarios tropicales) y para los productos de particular importancia para una diversificación de la producción que permita abandonar los cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos.

Pero además, el comercio internacional agrícola debe tener en consideración las preocupaciones no comerciales, entre ellas, la seguridad alimentaria y la necesidad de proteger el medio ambiente. Asimismo, no hay que olvidar que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo es un elemento integrante de las negociaciones y los posibles efectos negativos que los compromisos acordados pueden surtir en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.

3. La PAC en un mundo globalizado

En la UE, la Política Agrícola se integra, al igual que la Política Pesquera, y la Política Comercial, dentro de las políticas comunes. El rápido desarrollo del sector agrícola comunitario ha llevado a revisiones periódicas de los principios e instrumentos de la PAC, determinadas tanto por aspectos externos como internos de la propia UE. Tras el chequeo médico de la PAC, en estos momentos se está debatiendo sobre su futuro en el período que va más allá de 2013, sin que ello anticipe la revisión del presupuesto comunitario.

A la luz del crecimiento de la población mundial y la consecuente demanda creciente de alimentos, todavía sigue siendo válido el objetivo de asegurar la disponibilidad de alimentos a precios razonables. Este objetivo también debe considerarse en el contexto de riesgos de potenciales crisis alimentarias, determinadas por el cambio climático, desastres naturales, aspectos económicos y políticos, y potencia-

les enfermedades de rápida expansión. Desde luego, la PAC se verá condicionada por los nuevos factores asociados al cambio climático, escasez de recursos naturales (en especial, el agua), conservación de la diversidad biológica y el uso de fuentes de energía renovable. Y, por supuesto, por las propias ampliaciones de la UE. La PAC para 27 Estados miembros no puede ser la misma que la que inicialmente se creó para los seis fundadores.

Las reformas sucesivas de la PAC han intentado lograr una política más simple, transparente y eficaz. En materia de ayudas se ha pasado de una política de ayuda a los precios, a una política de ayuda a las rentas de los agricultores, introduciéndose gradualmente el desacoplamiento. Los recursos financieros destinados a la política de mercados se han reducido a favor de medidas de desarrollo rural, diversificándose la economía rural agraria. Paralelamente, la PAC se ha utilizado como un instrumento para salvaguardar los bienes públicos mediante la imposición de estrictos estándares en materia de bienestar animal y de respeto al medio ambiente, y se han tenido en cuenta los requisitos de alimentos sanos y seguros para los consumidores. Aún así, se requiere una mayor simplificación de la PAC así como una máxima efectividad en materia de costes. En el debate sobre el futuro de la PAC habrá de discutirse sobre el necesario equilibrio de las funciones productivas y no productivas de la agricultura en el contexto del desarrollo de las áreas rurales. De hecho, la propia supervivencia de la PAC (para hacer frente a voces reivindicando su renacionalización) pasa por su continua adaptación a la realidad, de manera que cumpla con los tests de viabilidad económica, equidad, eficacia y coherencia con el Mercado Único. Las reformas de la PAC llevadas a cabo a partir de 1992 han permitido que los agricultores comunitarios orienten cada vez más su producción a las demandas del mercado, manteniendo una estabilidad en sus ingresos, algo que básicamente tienen garantizado a través del sistema de pagos directos. Sin embargo, en este sistema de pagos, desligado de la producción, los derechos a las ▷

ayudas sí se calculan en función de indicadores de producción referidos a un período histórico, elementos que a medida que pase el tiempo serán más difícilmente justificables y que, no sólo por diferencias objetivas sobre la calidad de las tierras, sino también por circunstancias coyunturales acaecidas durante los períodos que se han tomado como referencia, han llevado a disparidades en los niveles de pago en las distintas regiones de la UE. Por estas circunstancias, es por lo que ahora se está planteando la revisión del sistema. De hecho, el último Consejo informal de Ministros de Agricultura celebrado en Brno en junio de 2009, se ha centrado en la próxima reforma del pago de las ayudas de la PAC, sobre la que la Comisión Europea presentará sus primeras propuestas como muy tarde en otoño de 2010. Aunque se trata de un debate muy preliminar, ya se han perfilado algunos de los puntos más conflictivos, como la pretensión de la UE de aumentar la modulación de las ayudas directas, la de sustituir las referencias históricas del pago único por un pago fijo igual para todos los productores de la UE-27.

En materia de intercambios comerciales agrícolas, la Organización Común de Mercados Única (OCM única), aplicable, en líneas generales, desde el 1 de enero de 2008, mantiene un régimen de derechos de importación y de restituciones a la exportación que, en principio, debe servir para estabilizar el mercado comunitario, respetando los compromisos contraídos en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales de la OMC. Sin embargo, la tendencia es que unos y otras se vayan eliminando.

También está prevista la posibilidad de acudir a medidas de salvaguardia cuando existe perturbación o riesgo de perturbación en el mercado interior. La Comunidad puede adoptar medidas siempre que respeten las obligaciones internacionales.

Un elemento importante a destacar, sobre todo, en la importación de frutas y hortalizas, es el mecanismo de precio de entrada. Muchos cuestionan su mantenimiento y eficacia. Sin embargo, se trata de un instrumento cuya correcta aplicación

por parte de las aduanas (reivindicación permanente del sector), es importante a la hora de evitar perturbaciones en sectores especialmente sensibles (como el del tomate) en el seno de la UE. De ahí, que los EEMM insistamos en su mantenimiento y correcta aplicación.

Aunque, como se ha señalado, la nueva OCM todavía permite conceder restituciones a las exportaciones a determinados productos (la mayoría continentales) dentro de los compromisos en valor y en volumen asumidos por la UE en la OMC, se trata de un instrumento cada vez menos utilizado².

Por otro lado, la OCM contempla la utilización de los regímenes de perfeccionamiento activo y pasivo, así como su suspensión en situaciones en las que la utilización de estos regímenes produzca perturbaciones amenaza de perturbaciones en los mercados. Sin embargo, determinados sectores, para los que sigue existiendo una diferencia considerable entre el precio comunitario y el internacional y para los que se ha eliminado suspendido las restituciones a la exportación (como el del azúcar), están encontrando en estos regímenes una vía de escape para poder seguir exportando.

4. El mercado agrícola de nuestros principales competidores

Sin duda alguna, EEUU es uno de nuestros principales competidores internacionales en el ámbito agrícola. En 2008 se publicó la nueva ley agrícola de EEUU que básicamente mantiene los instrumentos tradicionales de la política agrícola norteamericana, incluso aumentando los precios de apoyo en algunos sectores. Además, introduce dos nuevos esquemas que apoyan la renta de los productores: el nuevo programa de seguros de renta ACRE (*Average Crop Revenue Election*), y el programa permanente de desastres. Por tanto, se mantiene la naturaleza contracíclica de la política agrícola estadounidense y para muchos observadores ▷

² Existe el compromiso por parte de la UE de eliminarlo en 2013 siempre que nuestros socios comerciales adopten medidas similares.

la nueva ley supone un paso atrás, habiendo sido diseñada sin tener en mente los futuros compromisos de la OMC y yendo hacia sistemas de apoyo más distorsionadores del comercio.

El nuevo programa ACRE protege a los agricultores contra las caídas de precios y las malas cosechas. El cálculo de los pagos se realiza teniendo en cuenta las cosechas de los últimos cinco años, así como el precio promedio nacional del cultivo en los dos últimos años. Se aplicará cuando la renta real en un sector sea menor a la garantizada. Se trata de un programa específico por sectores ligado a precios y rendimientos actualizados y basado en superficie cultivada y no en superficie de base. Los agricultores que opten por este nuevo programa deberán renunciar a otros como el de pagos directos y el de préstamos para la comercialización. Aunque el nuevo programa se ha presentado como una forma de hacer que los actuales programas de productos básicos de EEUU estén más acordes con las normas de la OMC, dado que toman en consideración las cosechas, y no sólo los precios, los pagos contracíclicos del ACRE podrían ser catalogados como causantes de distorsión al comercio y ser clasificados como medidas de apoyo específico por productos dentro de la caja ámbar, llevando a EEUU a tener dificultades para cumplir con sus compromisos de reducción de la medida global de ayuda.

Otra preocupación es que la fórmula de pago de ACRE está basada en los precios de los cultivos para los dos últimos años. En ese sentido, debido a que en 2006 y 2007 muchos cultivos alcanzaron precios récord, la probable caída de los mismos a medio plazo, podría disparar las ayudas a los agricultores en caso de que muchos opten por suscribirse a dicho programa.

En cuanto al programa permanente para hacer frente a los desastres, permitirá a los agricultores que sufren pérdidas en sus cultivos debido a causas climáticas, recibir pagos, tanto por el seguro de cultivos, como por la ayuda por desastres. Este programa estaría clasificado dentro de la caja ámbar o posiblemente como una ayuda de mínimos como seguro

agrario, no específica para un sector, en cuyo caso no computaría en la ayuda global distorsionante.

Por otra parte, los pagos directos desacoplados clasificados como caja verde, se reducirán, dado el recorte de un 20 por 100 que se aplicará a aquellos productores que opten por el sistema ACRE. De hecho, muchos están considerando las ayudas directas injustificadas en una situación de una elevada volatilidad de los precios y costes elevados, reivindicando una mayor protección bajo los esquemas tradicionales.

En materia comercial, las relaciones económicas y comerciales entre la UE y EEUU se articulan, desde 2005, en el Marco Económico Transatlántico a partir del que se crea el Consejo Económico Transatlántico, que sustituye a las reuniones informales de Ministros de Economía/ Comercio que se venían celebrando. Recurrentemente se plantea la revisión de este Marco y entre las alternativas teóricas que se manejan está la creación de una Zona de Libre Comercio entre ambos bloques. De momento, habrá que esperar a que la nueva Administración estadounidense defina su orientación en materia de política comercial, pero las actuales circunstancias desaconsejan plantear un Acuerdo de Libre Comercio con los EEUU, aunque sí podría considerarse un refuerzo del marco económico bilateral.

En el ámbito agrícola existe un Acuerdo de Vinos con EEUU, en vigor desde marzo de 2006, mediante el cual se reconocen mutuamente las prácticas enológicas y se otorga cierta protección a las indicaciones geográficas pero con algunas excepciones. Sin embargo, han surgido algunos problemas de aplicación, en especial, en relación con el tratamiento de los semigenéricos y está costando avanzar en la segunda fase. Pero hay otros contenciosos con EEUU que afectan a nuestros intercambios comerciales de productos agroalimentarios. Por mencionar algún ejemplo, podemos citar la *marketing order* que podría afectar a nuestras exportaciones de clementinas; el panel impuesto por EEUU ante la OMC sobre el régimen de importación de plátano de la UE; las represalias que EEUU impuso a la importación de determinados ▷

productos agrícolas comunitarios como resultado del famoso panel de las hormonas y sobre el que recientemente se ha alcanzado un acuerdo; los problemas de EEUU para exportar pollo clorinado a la UE, etcétera. Todo ello, lleva a la conclusión de que inevitablemente ha de continuar el diálogo entre las partes para encontrar soluciones satisfactorias que permitan mejorar nuestros flujos comerciales.

Pero si EEUU es uno de nuestros principales competidores en el ámbito agrícola, no podemos olvidar a nuestros socios mediterráneos, por coincidencia de producciones y de calendarios y por la relación privilegiada que nos une a ellos en el marco de la Unión para el Mediterráneo. Una mención especial merece Marruecos. En el Plan de Acción de Vecindad, Marruecos solicita a la UE apoyo financiero para la reforma de su sector agrícola, recogida en el Plan Marruecos Verde y que esta ayuda se pueda percibir cuanto antes a través del Fondo de Desarrollo Agrícola. En materia de liberalización del comercio de productos agrícolas, existe gran preocupación entre los productores comunitarios, fundamentalmente de los EEMM mediterráneos, si bien es importante concluir las negociaciones. La UE señaló en el marco del último Comité de Asociación celebrado en mayo de 2009 que en el Programa Indicativo Nacional (PIN) 2007-2010 existe un presupuesto de 40 millones de euros y que en el del período 2011-2013 habrá un acompañamiento financiero para la reforma del sector rural.

5. Negociaciones comerciales: multilaterales y regionales y bilaterales

5.1. *Multilaterales*

Hemos hablado del Acuerdo de Agricultura de la Ronda Uruguay, pero este Acuerdo incluía el compromiso de proseguir la liberalización comercial por medio de nuevas negociaciones. Éstas comenzaron en el año 2000 y, en noviembre de 2001 se inició la Ronda de Doha para el Desarrollo

con una Declaración Ministerial que establecía un programa de trabajo cuyo objetivo era concluir las negociaciones no más tarde del 1 de enero de 2005. Sin embargo, las negociaciones se complicaron. En 2004 se aprobó en Cancún el «Marco de julio de 2004», que incluía un esquema para completar las «modalidades» relativas a la agricultura. En diciembre de 2005 se adoptaron nuevos acuerdos recogidos en la Declaración Ministerial de Hong Kong. Desde entonces hasta hoy en día, han sido muchos los esfuerzos por intentar llevar a buen fin las negociaciones, el último importante en julio de 2008, cuando estuvo a punto de lograrse un acuerdo que finalmente no pudo conseguirse. Si bien es cierto que quedaban determinados aspectos técnicos importantes por cerrar, la realidad es que no hubo voluntad política de hacerlo por parte de algunos de los principales actores, como EEUU o la India, quienes ante la inminencia de elecciones en sus respectivos países, temían que los compromisos alcanzados pasaran factura entre sus electorados.

En estos momentos, tras un impasse de casi un año, se ha decidido retomar las negociaciones. El Director General de la OMC, al igual que la UE, y la mayoría de los miembros de la OMC, abogan por continuar negociando modalidades retomando las negociaciones en el punto en que quedaron en diciembre de 2008, pero algunos países, como Canadá, han propuesto otras alternativas como el intercambio de ofertas entre los miembros.

Un aspecto importante a reseñar es que las negociaciones agrícolas son sólo una parte del «compromiso único» de acuerdo. Ante la complejidad de las negociaciones, algunos miembros han propugnado adelantar los acuerdos en modalidades para la agricultura y para los productos no agrícolas (entre los que se incluye la pesca), pero esta posición siempre ha sido rechazada por la UE que reivindica un paquete único en el que también se incluyan los servicios; las reglas (fundamentales para España, por ejemplo, en lo que atañe a las subvenciones pesqueras); indicaciones geográficas (en las que la UE tiene uno de sus mayores ▷

intereses ofensivos, por lo que está haciendo todo lo posible por aumentar la protección que confiere el actual Acuerdo TRIPS, mediante el registro y la extensión de las IIGG a otros productos distintos de los vinos); facilitación de comercio, etcétera.

En lo que respecta a las modalidades para la agricultura negociadas hasta la fecha, éstas se centran en tres ejes fundamentales: ayuda interna, acceso al mercado y competencia de las exportaciones. Así, como en el primero de estos ejes es donde se exige un mayor esfuerzo a EEUU, es en acceso a mercado donde todas las miradas están puestas en la UE.

Una vez acordadas las modalidades, cada país las aplicaría para reducir las subvenciones, la ayuda y los aranceles de muchos productos. Esas reducciones y las nuevas normas conexas formarían parte del acuerdo final.

Las fórmulas comprendidas en las modalidades describirían los recortes básicos de los aranceles, la ayuda y las subvenciones. Para la ayuda interna y los aranceles se utilizarían fórmulas estratificadas: si la ayuda o el arancel es elevado (es decir, está situado en un estrato superior) será objeto de recortes mayores. Las subvenciones a la exportación se eliminarían.

Pero no hay un patrón único. Las fórmulas básicas para los países en desarrollo prescriben recortes menores en períodos más largos. Además, habría varios tipos de flexibilidad para que los países pudieran apartarse de las fórmulas básicas, totalmente, o en el caso de algunos productos, en especial en la esfera del acceso a los mercados. Con esto se pretende tener en cuenta la vulnerabilidad de los distintos países, la liberalización ya acometida por los nuevos miembros y diversas circunstancias especiales de algunos productos en diferentes países.

En las modalidades también habría normas y disciplinas nuevas o revisadas, que son tan importantes como las fórmulas y forman parte del acuerdo. Comprenden lo siguiente: reducir posibilidades de que la ayuda interna sea causante de distorsión del comercio; asegurar que los métodos de

administración de los contingentes no obstaculicen a su vez el comercio; y someter a disciplinas la financiación de las exportaciones, las empresas comerciales del Estado exportadoras y la ayuda alimentaria internacional, de modo que no pueda haber escapatorias que permitan otorgar subvenciones a la exportación.

Es importante destacar que la reforma de la PAC ha permitido a la UE presentar contribuciones y ofertas importantes en el marco de las negociaciones de Doha. Condicionados a ofertas significativas por parte de nuestros socios y a un resultado equilibrado en todas las áreas de negociaciones, la UE ha mostrado su disposición a llevar a cabo recortes sustanciales de los aranceles agrícolas a partir de un sistema de recortes por bandas arancelarias y con recortes más significativos en las bandas superiores. En ayuda interna, estaría dispuesta a reducir la ayuda distorsionante en un 70 por 100 incluso más y a eliminar las restituciones a la exportación antes de finales de 2013 siempre que nuestros socios paralelamente eliminen otras formas de ayudas a la exportación y se establezcan disciplinas en todas las medidas de exportación de efecto equivalente. Además, intentaría ampliar la protección de productos agrícolas mediante la creación de un registro multilateral de indicaciones geográficas, extendiendo la protección adicional de indicaciones geográficas para vinos y bebidas espirituosas bajo el Acuerdo TRIPS a otros productos. El mayor acceso que así se lograría, se complementaría con reglas y disciplinas más estrictas (enmiendas al Acuerdo Antidumping con el fin de prevenir un abuso proteccionista de este mecanismo; reforzamiento del Acuerdo sobre Subvenciones, disciplinas en materia de subvenciones pesqueras, etcétera). Y desde luego, una conclusión de la Ronda de Doha pondría fin a un contencioso comercial que durante años ha mantenido la UE en el seno de la OMC y que afecta de una manera muy especial a España: el del plátano. La UE ha sido condenada en numerosas ocasiones por el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC por diversas medidas ligadas al comercio del plátano. ▷

Un acuerdo en el marco de las negociaciones de Doha, que debería ser refrendado por sus miembros y, en especial, por los productores comunitarios, países ACP, suministradores latinoamericanos y el resto de principales productores y exportadores mundiales, incluiría una cláusula de paz que, por fin, pondría término a largos años de disputas. En realidad, en estos momentos, y bajo la presión de resoluciones desfavorables a la UE por parte del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, se está trabajando muy intensamente por lograr ese acuerdo que podría alcanzarse a lo largo de 2009 como un «*early outcome*» de las negociaciones de la Ronda de Doha. Ese acuerdo también condicionará el resultado de nuestras negociaciones bilaterales con Centroamérica y Comunidad Andina, áreas en las que el plátano constituye un elemento esencial del comercio agrícola. De ahí, la importancia de su pronta resolución.

5.2. Regionales y bilaterales

La UE es el principal actor en el comercio internacional, contabilizando casi una quinta parte del comercio global de mercancías y cerca de una tercera parte de los intercambios globales de servicios. Esto hace que su política comercial sea uno de los instrumentos clave para lograr la prosperidad en Europa y que los principales actores mundiales se interesen por su política comercial.

Aunque, en los últimos años, la UE ha destinado gran parte de sus esfuerzos a las negociaciones de la Ronda de Doha, que sigue siendo su prioridad comercial (se ha demostrado que el multilateralismo es la vía más eficiente para extender los beneficios de la liberalización a todos los miembros de la OMC mediante la cláusula de nación más favorecida), ha avanzado paralelamente en otros ámbitos comerciales. De este modo, y como ya se ha señalado, ha implementado la Estrategia de Europa Global, renovando su estrategia de acceso al mercado y lanzando las negociaciones de una nueva generación de acuerdos de libre comercio.

Los acuerdos bilaterales y regionales complementan al sistema multilateral al ir más allá de las cuestiones cubiertas por las reglas multilaterales. En todo acuerdo de libre comercio, bilateral regional, se produce una liberalización discriminatoria al concederse preferencias entre las partes que no se extienden a terceros. De ahí que algunos países en desarrollo firmantes de acuerdos bilaterales se resistan al multilateralismo porque temen que las rebajas arancelarias consiguientes erosionen sus preferencias en los mercados desarrollados frente a otros países más competitivos que ellos.

Hay que reseñar que la agenda bilateral de la UE no sólo tiene un componente económico y comercial, sino también de integración regional, desarrollo, vecindad y promoción de los valores y principios que guían su acción exterior: derechos humanos, sociales, medioambiente, etcétera.

La Comunidad ha suscrito convenios de acceso preferente al mercado con varios terceros países. La mayoría de los acuerdos regionales que negoció hasta el año 2006, fecha en la que se lanzó la estrategia de una Europa Global, respondía a motivaciones de vecindad desarrollo. A partir de entonces, cobró un importante impulso, manteniéndose esta agenda y retomando dossier antiguos, como el del Consejo de Cooperación del Golfo.

Los acuerdos preferenciales deben cubrir «lo esencial de los intercambios comerciales –*substantially all trade*– entre las partes y la liberalización debe efectuarse en un período «razonable» de tiempo. Aunque no hay un acuerdo sobre el significado de *substantially all trade*, los porcentajes sugeridos habitualmente oscilan entre el 80 y 90 por cien de los intercambios y la UE aplica un mínimo del 90 por cien a los acuerdos que negocia. En cuanto al período «razonable» suelen considerarse 10 años, aunque hay acuerdos, con países pobres, que han llegado a los 15 años y, de manera excepcional, a 25.

Pero los acuerdos de nueva generación no abarcan sólo la liberalización del comercio de mercancías, sino también: servicios, inversiones, compras públicas, protección de indicaciones geográficas, reglas de origen, y facilitación de comercio, entre ▷

otros. Además, muchos de ellos también cuentan con cláusulas políticas. De este modo, incorporan condiciones suspensivas vinculadas a elementos esenciales como los derechos humanos la no proliferación. También cuentan con compromisos en materia de derechos laborales, medioambientales, etcétera.

En el ámbito SPS, independientemente de que la UE haya cerrado un acuerdo de libre comercio con una región un tercer país, la eliminación de este tipo de barreras es objeto de permanente negociación. Llama la atención el hecho de que si bien se trata de una competencia exclusiva de la Comisión, ésta así la asume a la importación, pero en el caso de la exportación suele «delegar» en los EEMM. Éstos se ven obligados a negociar múltiples acuerdos, protocolos, modelos de certificados, etcétera, con aquellos países a cuyos mercados quieren acceder.

Un tema de especial relevancia es el ligado a los derechos de propiedad intelectual, que cada vez cobran una mayor importancia. La innovación y las inversiones en I+D son vitales para mantener la competitividad. De ahí la necesidad de mantener un sistema fuerte en materia de derechos de propiedad intelectual. En el marco regional y bilateral se pretende conseguir niveles de protección más exigentes que los acordados en el marco de la OMC (Acuerdo sobre los ADPIC, que es un acuerdo de mínimos). Sin embargo, la ampliación de la propiedad intelectual negociada regionalmente queda automáticamente multilateralizada.

Pero si los anteriores son temas fundamentales que se intentan incorporar a los nuevos acuerdos, no menos importante es la cuestión de las reglas de origen que deben cumplir los productos. Su correcta definición persigue evitar que mercancías de terceros países con los que la UE no ha negociado, adquieran el carácter de originarias del país con el que se está negociando y puedan así beneficiarse de las preferencias arancelarias acordadas con este último.

En estos momentos, la actividad negociadora de la UE a nivel regional y bilateral está siendo muy

intensa. Tras la estrategia de la Comisión para una Europa Global, se fijaron unos criterios económicos que sirvieran de base para elegir los futuros socios: su potencial de mercado (tamaño económico y crecimiento), su nivel de protección contra los intereses comunitarios (barreras arancelarias y no arancelarias) y las posibles consecuencias de las negociaciones de ese socio potencial con nuestros competidores. Sobre esta base, se eligieron como prioridades: ASEAN, India, Corea, MERCOSUR (en estos momentos parado a la espera de ver qué ocurre con la Ronda de Doha), Rusia (tras su incorporación a la OMC) y Consejo de Cooperación del Golfo. También se vio el interés de China, aunque, por sus características, requería un tratamiento especial.

En estos momentos, la UE tiene acuerdos en vigor con EFTA/EEE, Balcanes, México, Chile, Sudáfrica, países Euromed. Está negociando con: países ACP, Corea (que se encuentra en un estadio muy avanzado), India, ASEAN, Libia, Centroamérica y Países Andinos (estos también bastante avanzados) y Ucrania. Retomará las negociaciones con MERCOSUR y se lanzarán otros acuerdos con Rusia (pendiente de su previa adhesión a la OMC) y Georgia. Entre los nuevos acuerdos también cabe citar el futuro acuerdo de integración económica con Canadá, primer acuerdo con un país desarrollado.

Por otra parte, aquellos países en desarrollo que no tienen acuerdos firmados con la UE pueden beneficiarse de preferencias arancelarias en sus exportaciones a la UE, concedidas sobre una base autónoma en el marco del SPG (el esquema actualmente en vigor abarca el período 2009-2011), sistema reforzado, a partir de 2006, por el SPG+, que pretende incentivar a países en desarrollo vulnerables para que ratifiquen e implementen estándares acordados internacionalmente en áreas de derechos humanos y laborales, medioambientales y de buena gobernanza. Además, todos los países menos desarrollados (PMA) han sido incluidos en la iniciativa EBA (*Everything but Arms*) que permite un acceso ilimitado en la UE (*DFQF- duty free, quota free*) para todos los productos agrícolas, salvo para el arroz y el azúcar, que quedarán totalmente liberalizados en octubre de 2009. ▷

6. Conclusiones

La UE es el primer exportador agrícola del mundo, exportando principalmente productos de alta calidad y elaborados. También es el mayor importador agrícola del mundo, situándose, de lejos, como el principal destino para los países en desarrollo.

Las peculiaridades del sector agrícola, su sensibilidad y la importancia económica que representa en determinadas áreas geográficas han llevado a que tradicionalmente gozara de altos niveles de protección. De hecho, dentro del capítulo de mercancías es el último en ser liberalizado tras complejos procesos de negociación.

Pero la liberalización es un hecho imparable, los aranceles se reducen o desaparecen y, sin embargo, surgen nuevas trabas comerciales enmascaradas bajo legislaciones más restrictivas que las estipuladas a nivel internacional. Nuevos requisitos sanitarios y medidas comerciales (véase el caso del comercio de organismos genéticamente modificados, que por sí sólo requeriría un artículo específico) amparándose en la defensa de la salud de los consumidores, impuestos discriminatorios para productos importados (frecuentes en bebidas alcohólicas), usurpaciones de denominaciones de origen, etcétera, son sólo algunos ejemplos de situaciones a las que el sector agroalimentario ha de hacer frente cada día. De ahí que la progresiva liberalización de nuestros intercambios tenga que ir necesariamente acompañada de reglas bien definidas que ofrezcan transparencia y seguridad jurídica a nuestros operadores. También es esencial que el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC se mantenga como un pilar fundamental para asegurar la estabilidad del sistema global del comercio.

En la época de crisis económica mundial en la que nos encontramos, el comercio es parte de la solución y contribuye a crear riqueza. La UE seguirá manteniendo su liderazgo promoviendo la liberalización comercial y desarrollando un sistema comercial beneficioso para todos. Continuará participando activamente en los trabajos de la OMC y

buscando acuerdos regionales que son los impulsores de la liberalización multilateral, alentando el desarrollo sostenible y apoyando el avance e integración de los países en desarrollo en la escena multilateral.

En este marco, para que el sector agrícola comunitario siga siendo competitivo, ha de apostar por productos seguros y de alta calidad (como se defiende en la Comunicación que en 2008 publicó la Comisión sobre la política de calidad para los productos agrícolas), con fondos destinados a la innovación y diferenciación. Y esta política ha de estar apoyada por una mayor información y conocimiento de los mercados, con reglas de juego armonizadas y transparentes a nivel internacional y con recursos necesarios para la promoción.

Bibliografía

- [1] COMISIÓN EUROPEA (2009): The New US Farm Bill: Zooming in on ACRE, DG Agri.
- [2] COMISIÓN EUROPEA (2009): Trade Policy Review - Report by the European Communities, DG Trade.
- [3] INTERNACIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT (2008): «Farm Bill y Doha, oportunidad perdida», julio.
- [4] MINISTERIO DE COMERCIO Y TURISMO (1995): La Ronda Uruguay del GATT: Impacto en los sectores agroalimentarios e industriales.
- [5] OMC (1994): Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, *Los textos jurídicos*.
- [6] OMC (2008): Guía no oficial del Proyecto revisado de modalidades de agricultura de 6 de diciembre de 2008.
- [7] SUBDIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA COMERCIAL DE LA UE (2009): «Multilateralismo y acuerdos comerciales regionales», *Boletín de Información Comercial Española* nº 2956, enero, pp. 3-10, Madrid.
- [8] VÁZQUEZ, M. (2009): «G-20 Londres: aspectos comerciales», *Boletín de Información Comercial Española*, nº 2964, pp. 13-24, Madrid.