

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La importancia del comercio de productos agrícolas para el futuro desarrollo de la agricultura y la agroeconomía en la UE en el contexto de la seguridad alimentaria mundial»

(Dictamen de iniciativa)

(2016/C 013/15)

Ponente: Volker PETERSEN

El 19 de febrero de 2015, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«La importancia del comercio de productos agrícolas para el futuro desarrollo de la agricultura y la agroeconomía en la UE en el contexto de la seguridad alimentaria mundial».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de julio de 2015.

En su 510º pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 16 de septiembre) el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 179 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Por lo que respecta a su política de precios y mercados, la PAC ha ido liberalizándose cada vez más. El mercado agrícola de la UE es abierto y se halla integrado en el funcionamiento del mercado mundial, que se guía por la oferta y la demanda. En un contexto de liberalización de los mercados, el comercio de productos agrícolas de la UE con terceros países ha experimentado en los últimos diez años un desarrollo muy dinámico.

1.2. Habida cuenta de esta evolución, el CESE señala que el comercio de productos agrícolas reviste una importancia económica fundamental para la agroeconomía y el sector agroalimentario, así como para las zonas rurales. El CESE observa con preocupación que hasta la fecha la sociedad aborda de manera muy crítica el debate sobre el comercio de productos agrícolas, al contrario de lo que ocurre en el caso de otros sectores económicos, como la automoción o los productos químicos.

1.3. No cabe duda de que al comercio de productos agrícolas le compete una responsabilidad particular en un mundo donde existe el hambre y donde la alimentación es insuficiente desde un punto de vista tanto cuantitativo como cualitativo. El CESE es muy consciente de esta responsabilidad. En un mundo con una población en crecimiento, que registra un incremento de los ingresos en muchos países y pobreza en otros, se trata, por un lado, de satisfacer la demanda de la población con poder adquisitivo y, por otro, de prestar ayuda y apoyo allí donde el hambre y las carencias no pueden eliminarse solo con los propios recursos.

1.4. El CESE acoge con satisfacción que haya mejorado la coherencia de la orientación de las políticas agrícolas y de desarrollo de la UE. A su juicio, es una condición necesaria para encaminar el rumbo del comercio de productos agrícolas, asumir sus cometidos y realizar las labores de desarrollo de forma sostenible.

1.5. El CESE recomienda que se apoye permanentemente al sector agroalimentario de la UE para que participe con éxito en el comercio mundial de productos agrícolas que se halla en un proceso de continuo crecimiento. El comercio de productos agrícolas contribuye de manera significativa a asegurar el mantenimiento de las estructuras económicas de las zonas rurales de la UE. Al mismo tiempo, garantiza 40 millones de puestos de trabajo cualificados en las diferentes etapas de la cadena de valor del sector alimentario de la UE, que son menos vulnerables a la crisis que los empleos en otros sectores.

1.6. Los acuerdos bilaterales de libre comercio de la UE pueden aportar una contribución significativa a la eliminación de las barreras no arancelarias al comercio. No obstante, también por ambos lados seguirá habiendo siempre reglas que no son negociables. Por ello, se trata de establecer, mediante una armonización, normas que faciliten el comercio.

1.7. Las pymes son un factor clave en el comercio de productos agrícolas de la UE. En el entorno internacional, dependen en gran medida de contar con un apoyo administrativo continuado para desarrollar mercados en terceros países, apoyo que deberán prestarles los servicios competentes de la UE.

1.8. El CESE acoge con satisfacción que sigan celebrándose acuerdos de asociación con países en desarrollo, ya que pueden servir de base para que se desplieguen los efectos positivos de un comercio abierto y justo que beneficie a estos países. El objetivo de este tipo de acuerdos debería ser apoyar un cierto grado de autosuficiencia de estos países en lo que respecta a los productos agrícolas; el papel del comercio de productos agrícolas puede consistir en completar la producción local.

2. Contexto

2.1. Históricamente, el comercio de productos agrícolas y de alimentos transformados ha revestido siempre una importancia particular. En el siglo XX, con sus dos guerras mundiales, prevaleció durante mucho tiempo una reglamentación muy dirigista de los intercambios internacionales de productos agrícolas. En el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) concluido tras la Segunda Guerra Mundial, el comercio agrícola siguió teniendo un estatus especial, que de hecho lo excluyó de la liberalización del comercio. Solo en la Ronda Uruguay del GATT, que concluyó en 1993, el comercio de productos agrícolas se integró en mayor medida en el sistema normativo del GATT. La reducción del apoyo nacional, la eliminación de los aranceles aduaneros y la reducción de las subvenciones a la exportación fueron los compromisos que la UE suscribió en ese momento. Posteriormente, el comercio de productos agrícolas de la UE siguió avanzando por la vía de la liberalización, con contadas excepciones, tras la supresión de las barreras arancelarias a la importación y de las subvenciones a la exportación; sin embargo, el comercio internacional de productos agrícolas sigue estando relativamente muy regulado, entre otras cosas, mediante normas no arancelarias.

2.2. El CESE se ha pronunciado en diferentes ocasiones sobre cuestiones comerciales de carácter general⁽¹⁾. En este contexto, ha destacado la importancia del comercio para un crecimiento sostenido y, por ende, para un desarrollo fructífero de la economía social de mercado. El CESE siempre ha apostado por un comercio abierto y justo. En conclusión: solo de esta manera el proceso imparable de la globalización y la internacionalización de los mercados crearán ventajas y oportunidades para cada país del mundo, en función de su potencial económico.

2.3. El CESE, en sus anteriores dictámenes sobre cuestiones comerciales, ha tenido siempre muy en cuenta los intereses de los países en desarrollo y les ha prestado una gran atención. El Comité siempre ha defendido que, en un mundo globalizado, el comercio y la política comercial deben contribuir al crecimiento y el desarrollo en países que se encuentran en diferentes niveles de desarrollo.

2.4. El debate sobre el papel del comercio de productos agrícolas tiene lugar en un campo en que confluyen tensiones particulares. En los últimos años, la demanda mundial de productos agrícolas y alimentos por parte de una población con poder adquisitivo ha evolucionado de forma positiva, por ejemplo en las economías emergentes en las que se registran un crecimiento demográfico y un aumento de la renta. Sin embargo, el comercio de productos agrícolas no ha podido garantizar el fin de la escasez de alimentos. En razón, sobre todo, de la falta de poder adquisitivo cerca de 800 millones de personas padecen hambre en el mundo.

2.5. En el presente dictamen el CESE desea explorar las posibilidades que el desarrollo del comercio de productos agrícolas ofrece para la agricultura y la agroeconomía de la UE, sin pasar por alto la responsabilidad que la UE debe asumir también para con los países en desarrollo.

3. El comercio de productos agrícolas en la UE en el contexto económico general

La importancia del comercio de productos agrícolas para el comercio exterior de la UE

3.1. En 2014 las exportaciones agrícolas de la UE ascendieron a aproximadamente 125 000 millones EUR, lo que representó el 7 % del conjunto las exportaciones de la UE. Como demuestran tanto el aumento del 2,2 % respecto del año anterior como la variación anual del 8 % entre 2005 y 2014, el ritmo de crecimiento de la exportación de productos agrícolas es considerablemente superior al de las exportaciones totales, que en 2014 incluso disminuyó en un 2 % respecto de 2013 (frente a un aumento anual del 5,5 % entre 2005 y 2014).

⁽¹⁾ DO C 43, 15.2.2012, p. 73; DO C 351, 15.11.2012, p. 77; DO C 255, 22.9.2010, p. 1; DO C 100, 30.4.2009, p. 44.

Similar es la situación en el caso de las importaciones de productos agrícolas, que en 2014 ascendieron a 104 000 millones EUR, lo que equivale al 6,2 % de las importaciones de la UE (véanse los cuadros A1 a A3 del anexo).

3.2. La exportación de productos agrícolas de la UE constituye un sólido pilar del comercio exterior de la Unión. En comparación con otros sectores, se sitúa en cuarto lugar por detrás de la maquinaria, los productos químicos y los productos farmacéuticos. Como consecuencia de la última liberalización del comercio, la UE ha pasado de ser un importador neto a ser un exportador neto y desde 2010 registra un saldo positivo en la balanza comercial agrícola, que en 2014 rondó los 21 000 millones EUR.

Estructura del comercio de productos agrícolas — Su importancia para el valor añadido, el empleo y las zonas rurales

3.3. De especial interés para el presente dictamen de iniciativa es el hecho de que en 2014 la cuota del comercio de productos agrícolas en el comercio exterior global de la UE es, con un 7 %, considerablemente superior al porcentaje que representa la totalidad del sector agrícola y agroalimentario en el PIB. Este último es el 3,5 % en la UE.

3.4. Esta clara diferencia entre la importancia del sector para la economía en general y la importancia del comercio de productos agrícolas en el comercio exterior pone de manifiesto el creciente significado que este ha ido adquiriendo en el curso de los últimos años. El crecimiento del sector agrícola y del sector agroalimentario se genera cada vez en mayor medida a partir de la exportación.

3.5. La importancia de la cadena de valor de los alimentos en la economía general:

- El comercio agrícola de la UE es, a diferencia de lo que suponen a veces muchos ciudadanos, no es un asunto que competa exclusivamente a la agricultura. No obstante, en la actualidad más de una cuarta parte de los ingresos de los agricultores procede de las exportaciones de productos agrícolas. Hoy en día existe —y seguirá existiendo en el futuro— una fuerte corriente de apoyo favorable a mantener los fundamentos económicos de las zonas rurales de la UE, que deben afrontar los problemas que plantean la urbanización y la evolución demográfica.
- Dos tercios de las exportaciones agrícolas consisten en productos preparados, fabricados a partir de diferentes servicios de transformación de las materias primas y que han pasado por varios procesos de creación de valor añadido. Son el resultado de la cooperación en una cadena de valor con muchos eslabones, de gran rendimiento y muy competitiva a nivel internacional. Esta incluye desde los sectores mayoristas para la agricultura hasta la industria alimentaria y las empresas comerciales, pasando por los agricultores. En general, las empresas que forman parte de esta cadena de valor dan trabajo a cerca de 40 millones de personas en la UE. Se trata de empleos comparativamente estables y menos cíclicos y vulnerables que en otros sectores. Comercio de productos agrícolas en el mercado interior de la UE.

El presente Dictamen se centra en el comercio de productos agrícolas entre la UE y terceros países.

3.6. Sin embargo, presentará asimismo una visión sumaria del comercio agrícola intracomunitario. El comercio intra-UE sigue teniendo para los Estados miembros una importancia considerablemente mayor que el comercio extracomunitario. En 2014, el destino de casi el 73 % de todas las exportaciones agrícolas de todos los Estados miembros fueron otros Estados miembros de la UE. Igualmente, el mercado único ha contribuido a intensificar el comercio y, por tanto, a incrementar la prosperidad en la UE. Lo que vale para el comercio intracomunitario puede extrapolarse también, en un entorno internacional liberalizado, a los intercambios comerciales con terceros países.

Posición de la UE en el comercio mundial de productos agrícolas

3.7. Desde 2013 la UE ocupa la primera posición en el comercio agrícola mundial y, en las últimas décadas, ha contribuido significativamente a que este evolucionara positivamente. Desde 2000 las exportaciones de la UE a terceros países aumentaron en torno a un 8 % anual. Pero junto a esta evolución positiva de las exportaciones agrícolas de la UE, otros países pudieron aumentar sus exportaciones a un ritmo mayor. La cuota de la UE en el comercio agrícola mundial descendió de aproximadamente un 13 % en 2000 a un 10,3 % en 2012 (véase cuadro A-4 del anexo).

4. Condiciones marco para el desarrollo del comercio de productos agrícolas de la UE — Dimensión exterior de la PAC

4.1. En el pasado, debido a sus exportaciones de productos agrícolas, la UE fue objeto de críticas a nivel internacional, por ejemplo en las rondas de negociación del GATT en la OMC. Esta situación ha cambiado sustancialmente desde el cambio de milenio.

4.2. En razón de las sucesivas reformas de la PAC, los precios de la organización de mercado de la UE se han reducido de forma considerable. Los precios de mercado de la UE se determinan por la evolución de la oferta y la demanda mundiales y, por tanto, tienden a seguir los precios del mercado mundial. La organización común de los mercados ofrece a los agricultores de la UE una red de seguridad que solo entraría en funcionamiento en caso de una caída masiva de los precios a nivel internacional. Entretanto, las restituciones a la exportación, que en 1992 ascendieron a 3 000 millones de euros, han dejado de tener peso.

4.3. En su calidad de principal exportador de productos agrícolas, por delante de Estados Unidos, Brasil, China y Canadá, y principal importador de productos agrícolas por delante de Estados Unidos, China, Japón y Rusia, a la UE le incumbe una responsabilidad doble —y cada vez mayor— por la situación de la alimentación y la seguridad alimentaria mundiales. A la luz de esta responsabilidad, la dimensión externa de la PAC debe reforzarse considerablemente y debe dársele un lugar más destacado entre las prioridades de esta política.

4.4. El CESE toma nota de que se han logrado ya grandes progresos para establecer una mayor coherencia entre la PAC y la política de desarrollo. Las exportaciones de productos agrícolas se llevan a cabo sin subvenciones y no distorsionan el mercado; por otro lado, por lo que respecta a las importaciones, la UE es uno de los mercados más abiertos, en particular para los países en desarrollo. Entre 2011 y 2013 las importaciones procedentes de los países menos adelantados (PMA) — 48 países— representaron por término medio aproximadamente el 3 % de las importaciones agrícolas de la UE; en resumen, y en términos de valor, supusieron casi tanto como las importaciones realizadas desde esos países por Canadá, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda juntos.

5. Comercio de productos agrícolas y seguridad alimentaria

Repercusiones del comercio en la seguridad alimentaria y el desarrollo

5.1. En un mundo que tiene un problema de hambre por resolver, que afecta a más de 800 millones de personas de muchos países, en particular en África y Asia, la mejora de la alimentación en términos cuantitativos y cualitativos debe constituir una de las principales preocupaciones de la política agrícola y comercial.

5.2. Habida cuenta de estos retos y debido a su responsabilidad específica en el ámbito de la seguridad alimentaria, el comercio de productos agrícolas ha sido a menudo objeto de controvertidos debates en el seno de la sociedad civil. A ello contribuye también el hecho de que el comercio de productos agrícolas puede tener efectos muy dispares. Aunque puede ayudar a resolver situaciones de carencia, también puede contribuir a crear una dependencia no deseada.

5.3. Se trata de una oportunidad para que el CESE analice con más detalle no solo los resultados del comercio de productos agrícolas, sino también las exigencias a que debe ajustarse. Los retos son la globalización, la liberalización del mercado agrícola de la UE, el desarrollo del comercio de productos agrícolas en el mundo, el crecimiento de la población mundial, la evolución de los hábitos alimenticios y los desplazamientos de la demanda como consecuencia del crecimiento económico.

Seguridad alimentaria y autosuficiencia alimentaria

5.4. Para garantizar la seguridad alimentaria, sigue siendo conveniente que, en especial, los países muy pobres sigan manteniendo un determinado nivel de autosuficiencia en relación con los productos agrícolas. No obstante, el objetivo de la plena autosuficiencia de un país o una región no debería ser el único factor determinante. Tampoco en un país con un nivel de autosuficiencia del 100 % se garantiza a la población local un suministro satisfactorio de alimentos ni un acceso suficiente a la alimentación. Cabe señalar que incluso en países con excedentes agrícolas hay muchas personas que padecen desnutrición o malnutrición.

5.5. La malnutrición debe verse y entenderse más como un problema de pobreza que como un problema de suministro, e intentar resolverse desde esta óptica. La garantía de la seguridad alimentaria debe ir más bien asociada a la generación de ingresos y está en menor medida determinada por el nivel de autosuficiencia o por el estatus comercial. En los países muy pobres una gran proporción de la población sigue viviendo de la tierra en condiciones de subsistencia y raramente dispone de otros ingresos. Por ello, además de la generación de ingresos y una distribución de la renta apropiada, para mejorar la seguridad alimentaria deben tenerse en cuenta en particular los criterios de disponibilidad, asequibilidad, accesibilidad y estabilidad del acceso a los alimentos.

5.6. El comercio de productos agrícolas puede contribuir a aumentar los ingresos, por el lado tanto de la exportación (generación de ingresos y empleo) como de la importación (compra de productos alimenticios baratos en los mercados internacionales y exportación de otras mercancías). Esta estrategia requiere contar con un acceso a los mercados internacionales para los productos industriales y agrícolas.

6. Problemas y desafíos

El comercio de productos agrícolas contribuye a reducir las fluctuaciones de volúmenes y precios

6.1. Una característica de la producción agrícola es que, a diferencia de los métodos de producción industrial, está fuertemente influida por las condiciones naturales. La producción y la oferta dependen de variables que son difíciles de predecir o de controlar. Entre ellas cabe citar las condiciones meteorológicas o la aparición de enfermedades vegetales y epizootias. El cambio climático global aumentará la imprevisibilidad de los factores naturales que ejercen influencia. Ello afectará a otros continentes y países de manera mucho más acusada que a la UE.

6.2. Para la UE esto significa que, una vez que ha liberalizado de forma amplia sus mercados agrícolas, le conviene claramente determinar las repercusiones de las fluctuaciones de volúmenes y precios en los mercados agrícolas mundiales. Al mismo tiempo, debido a sus condiciones de producción relativamente estables y favorables, se incrementa su responsabilidad en relación con la seguridad alimentaria mundial.

6.3. El comercio de productos agrícolas forma parte de la solución al problema de esta mayor volatilidad, pero no es la causa del problema. El comercio agrícola mundial permite compensar las fluctuaciones de volúmenes y contribuye a limitar la volatilidad de los precios. La experiencia ha demostrado que las intervenciones en el mercado decididas aisladamente por algunos países, como las prohibiciones de exportación, los impuestos a la exportación o las restricciones a la importación, agudizan el problema para todos en vez de mitigarlo.

Factores geopolíticos

6.4. A veces la evolución de los acontecimientos políticos mundiales —por ejemplo, la prohibición de importación impuesta por Rusia desde agosto de 2014— tiene efectos perturbadores para el comercio de productos agrícolas, tal y como experimentó la UE en 2014/2015. Estos factores geopolíticos pueden acarrear graves perturbaciones en el mercado, pérdidas y otros inconvenientes económicos para el sector agroalimentario. Los intercambios agrícolas se convierten de este modo en un juguete de la política internacional. En tales situaciones, los agricultores y las empresas necesitan apoyo político a fin de compensar las desventajas en las relaciones comerciales que se hayan visto afectadas.

Líneas directrices y requisitos adicionales para la orientación del comercio de productos agrícolas de la UE

6.5. Teniendo en cuenta la creciente importancia del comercio de productos agrícolas a nivel mundial y en la UE, el CESE considera que debe reforzarse la dimensión externa de la PAC. Este refuerzo puede lograrse por varias vías.

6.5.1. Las reglamentaciones subsistentes en el comercio mundial de productos agrícolas obedecen principalmente a la existencia de diferentes métodos para garantizar la protección de la salud y de los consumidores en los distintos países. Se pide a las instituciones de la UE, en particular a la Comisión, que insten a los países donde existen obstáculos reglamentarios y técnicos al comercio a abrir lo antes posible sus mercados y que, cuando sea necesario, emprendan las negociaciones correspondientes.

6.5.2. El CESE considera imprescindible que la Comisión asuma en este ámbito una responsabilidad clara e inequívoca por el conjunto de la UE. Solo de este modo la UE podrá defender de manera firme y eficaz sus posiciones ante sus socios comerciales. Al mismo tiempo, es perjudicial para la competencia leal entre los Estados miembros el hecho de que existan acuerdos diferentes con terceros países. Solo en caso de que haya restricciones regionales o nacionales específicas por parte de los Estados miembros deberían establecerse disposiciones especiales en casos justificados.

6.5.3. Dada la existencia de unos mercados de productos agrícolas cada vez más abiertos en un contexto de competencia mundial, el CESE se pronuncia a favor de que la UE adopte todas las medidas conducentes a fortalecer la competitividad internacional del sector agrícola, agroeconómico y agroalimentario de la Unión y a seguir impulsando los intercambios agrícolas. El objetivo principal anunciado por la nueva Comisión de reducir los trámites burocráticos va en la buena dirección. Al mismo tiempo debe prestarse atención a organizar las estructuras administrativas de forma más eficaz.

6.5.4. En el caso de las importaciones hacia la UE las normas de la UE deben servir de fundamento a los certificados. Por lo que se refiere a las condiciones de producción y otras normativas similares, es preciso establecer requisitos mínimos para las importaciones que tengan debidamente en cuenta la situación en la UE y no actúen en detrimento de la competencia de las empresas europeas.

6.5.5. El CESE destaca que las historias de éxito del comercio de productos agrícolas en la UE se han producido en gran medida gracias a las pymes en unos mercados cada vez más liberalizados. El CESE pide a la Comisión que intensifique el apoyo administrativo a la hora de abrir nuevos mercados agrícolas internacionales, como ya se hace en determinados terceros países. De este modo, las pymes podrían basar su planificación en una información sobre los mercados fiable.

6.6. Los mercados globales requieren transparencia en el mercado mundial. Esta incluye información y previsiones fundadas sobre la evolución de los volúmenes, los precios, los tipos de cambio, las condiciones meteorológicas, las enfermedades, etc. El CESE se congratula de que la UE participe activamente en el desarrollo del Sistema de Información sobre el Mercado Agrícola (SIMA) en la FAO. Con todo, estos esfuerzos deben orientarse, en particular, a que la información facilitada en el marco del SIMA se ponga a disposición, sobre todo, de los participantes en el mercado, para que puedan obtener un provecho inmediato de ella.

6.7. Los acuerdos de libre comercio (ALC) de la UE son especialmente importantes. Cuando las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC no pueden concluirse con éxito, hay que buscar resultados a nivel bilateral con el fin de acceder a nuevos mercados. No obstante, los acuerdos deben ser equilibrados y tener en cuenta a los diferentes sectores afectados. No sería de recibo que el comercio de productos agrícolas de la UE resultara perjudicado por favorecer a otros sectores económicos.

6.8. El CESE hace especial hincapié en la importancia de los acuerdos de asociación con países en desarrollo. Una mayor extensión de los acuerdos preferenciales puede propiciar que, sobre la base de un mejor acceso a los mercados de la UE, en estos países se produzcan los efectos positivos que se derivan de unas relaciones comerciales basadas en un comercio abierto y justo.

Bruselas, 16 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

ANEXO

http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/agricultural-trade-statistics_en.docx
