

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de la agricultura en las negociaciones comerciales multilaterales, bilaterales y regionales a la luz de la reunión ministerial de la OMC en Nairobi»

(Dictamen de iniciativa)

(2017/C 173/04)

Ponente: **Jonathan PEEL**

Decisión del Pleno	21.1.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	6.2.2017
Aprobado en el pleno	23.2.2017
Pleno n.º	523
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	212/0/0

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Parfraseando a Mark Twain ⁽¹⁾, las noticias de la muerte de la OMC a raíz del fracaso de la Ronda de Doha han sido muy exageradas. La OMC sigue siendo un foro viable y eficaz para las negociaciones comerciales, especialmente en el sector agrícola.

1.1.1. La 10.^a Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Nairobi en diciembre de 2015 reforzó esa afirmación. Entre las decisiones allí adoptadas se incluía la eliminación efectiva de las subvenciones a las exportaciones agrícolas. El director general de la OMC calificó dichas decisiones como «el resultado más importante obtenido por la OMC en materia de agricultura» en veinte años. Anteriormente se habían firmado el Acuerdo sobre facilitación del comercio y otros acuerdos alcanzados en Bali en 2013, en la anterior Conferencia Ministerial de la OMC.

1.1.2. Hay ámbitos importantes del comercio de productos agropecuarios ⁽²⁾ en los que los acuerdos solo pueden alcanzarse a nivel multilateral, en particular los niveles globales de subvenciones y ayudas nacionales, las subvenciones a la exportación y determinados aspectos del acceso al mercado. Entre estos se cuentan un mecanismo de salvaguardia especial (MSE) y el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo miembros de la OMC.

1.2. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) opina que el comercio de productos agropecuarios, que con frecuencia constituye el área más controvertida en las negociaciones, necesita un nuevo enfoque, contribuciones novedosas y un nuevo impulso. En la Declaración Ministerial de Nairobi ⁽³⁾ no se reafirmó, por primera vez, el pleno compromiso de las partes para concluir la Ronda de Doha, pero el texto sí recoge el «firme compromiso de todos los Miembros de llevar adelante las negociaciones relativas a las cuestiones restantes de Doha», incluida la agricultura.

1.2.1. Es preciso replantear el enfoque multilateral aplicado a la agricultura y darle un nuevo impulso, pero sin abandonarlo. «Doha», entendido como un concepto de diálogo comercial entre países desarrollados y países en desarrollo, debe preservarse y consolidarse, respetando el principio de soberanía alimentaria para todos.

⁽¹⁾ Escritor estadounidense.

⁽²⁾ Terminología de la OMC, utilizada en todo el texto.

⁽³⁾ https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc10_s/mindecision_s.htm.

1.2.2. La UE está bien situada para desempeñar un papel motor y proactivo a la hora de promover un nuevo enfoque equilibrado. El CESE le invita a hacerlo, en particular frente a la inercia de muchas economías rápidamente emergentes cuando se trata de realizar esfuerzos palpables para ayudar a otros países más atrasados en términos de desarrollo. Para estos últimos, el desarrollo de capacidades sigue teniendo una importancia capital, como la tiene el ofrecer a estos países en desarrollo menos avanzados un mayor margen para prevenir que se socaven su seguridad alimentaria o el crecimiento de sus sectores agrícolas emergentes.

1.3. También se necesita prestar mayor atención a las posibilidades que brindan las negociaciones bilaterales y regionales en relación con el comercio de productos agropecuarios, garantizando siempre que no entren en conflicto con el multilateralismo.

1.4. El CESE considera que la adopción por parte de las Naciones Unidas de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), junto con el Acuerdo de París (COP 21 ⁽⁴⁾), cambian fundamentalmente la agenda comercial mundial, especialmente para el comercio de productos agropecuarios. Estos acuerdos son de alcance profundo y la necesidad de aplicarlos debe ser un elemento primordial de todas las futuras negociaciones comerciales.

1.4.1. Si se quieren alcanzar los ODS, el comercio y la inversión están llamados a desempeñar un papel esencial. La UNCTAD calcula que se necesitarán 2,5 billones USD anuales para cumplir estos objetivos. Los ODS son de carácter global y universalmente aplicables; es decir, que alcanzarlos es una responsabilidad compartida de todos los países. Estos objetivos deberían dar lugar a una nueva forma de colaboración global, más amplia, más participativa y más consultiva. En la actualidad, más de noventa países han solicitado la asistencia de otros para que les ayuden a superarlos.

1.4.2. El fomento y aplicación de los ODS y la promoción de los valores europeos en todo el mundo darán lugar a una sinergia reforzada, en concreto gracias al progreso social y medioambiental. Recomendamos encarecidamente que los niveles de transparencia e implicación de la sociedad civil que podrían alcanzarse en la UE en el marco de las negociaciones con EE. UU. pasen a ser la norma.

1.4.3. La Declaración de Nairobi subraya que la OMC debe desempeñar un papel importante en la consecución de los ODS, lo que sería mucho más difícil sin un mecanismo comercial multilateral eficaz.

1.5. El Comité acoge con satisfacción la Comunicación de la Comisión «Próximas etapas para un futuro europeo sostenible», publicada en noviembre de 2016 ⁽⁵⁾, que tiene el propósito de integrar plenamente los ODS «en el marco político europeo y las prioridades actuales de la Comisión».

1.5.1. Esto será especialmente importante para las futuras negociaciones sobre el comercio de productos agropecuarios. La agricultura debe desempeñar un papel esencial en la realización de la mayoría de los ODS, si no en todos, y en particular en los objetivos número 2 (erradicar el hambre), 12 (consumo y producción sostenibles) y 15 (degradación del suelo). El comercio contribuye a corregir los desequilibrios entre la oferta y la demanda, y puede reforzar significativamente la seguridad alimentaria y la nutrición al mejorar el acceso a los alimentos, fomentar la eficiencia en el uso de los recursos y aumentar la inversión y las oportunidades de mercado y crecimiento económico, lo que, a su vez, genera empleo, ingresos y prosperidad en las zonas rurales.

1.6. La UE disfruta de una posición única para impulsar esta agenda: como principal exportador e importador de productos agrícolas, es un agente de peso; su posición ya no se considera como fundamentalmente defensiva en materia de agricultura; ha dado muestra de un interés sostenido en comercio y desarrollo y, por encima de todo, en Nairobi demostró su capacidad para presentar ideas novedosas y equilibradas. La UE cuenta con la credibilidad necesaria para desempeñar eficazmente su función de puente entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

1.7. Sin embargo, para poder hacerlo de manera eficaz, el CESE insta a la Comisión a elaborar, en primer lugar, una evaluación de impacto exhaustiva sobre los efectos probables de la aplicación de los ODS y el Acuerdo de París para la agricultura y la política comercial de la UE.

⁽⁴⁾ Conferencia de las Partes en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC CP 21), celebrada en París.

⁽⁵⁾ SWD(2016) 390 final.

1.7.1. Al mismo tiempo, la UE debe ampliar esta evaluación de impacto para examinar también los efectos para la agricultura en toda la UE de los recientes acuerdos comerciales firmados por ella, así como la evolución del comercio mundial. Si bien la agricultura y el comercio son competencias de la UE desde hace más de cuarenta años, a veces ha faltado comunicación, o un razonamiento «interconectado», entre estos intereses de primer orden.

2. Antecedentes

2.1. Como parte del Acuerdo de la Ronda de Uruguay de 1994 sobre la Agricultura (artículo 20), los miembros de la entonces recién creada OMC (que sustituía al GATT, o Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) acordaron iniciar negociaciones como «continuación del proceso de reforma del comercio en el sector de la agricultura» para finales de 1999. En 2001, este «programa de reforma incorporado» pasó a su vez a formar parte de la «Ronda de Doha» o Programa de Doha para el Desarrollo (PDD). Inicialmente establecido para concluir antes del 1 de enero de 2005, las negociaciones continúan quince años más tarde.

2.2. Basada en las aportaciones a la negociación de más de cien miembros de la OMC, la Declaración de Doha⁽⁶⁾ afirmó su objetivo a largo plazo de «establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado mediante un programa de reforma fundamental». Dicho objetivo debía abarcar la aprobación de «normas reforzadas y compromisos específicos sobre la ayuda y la protección para corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales».

2.2.1. El Programa de Doha para el Desarrollo (PDD) cubría los tres pilares del comercio de productos agropecuarios fijados por la Ronda de Uruguay:

- mejoras sustanciales en el **acceso a los mercados**,
- reducciones de todas las formas de **subvenciones a la exportación**, con miras a su eliminación progresiva, y
- reducciones sustanciales de la **ayuda interna** causante de distorsiones del comercio.

2.2.2. La Declaración de Doha conviene en que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo sea «parte integrante de todos los elementos de las negociaciones» para tener efectivamente en cuenta sus necesidades en materia de desarrollo, con inclusión de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Sobre la base de las contribuciones de los Miembros, se acordó incluir las preocupaciones no comerciales, como la protección del medio ambiente.

2.3. Tras no cumplir algunos plazos establecidos, la Ronda de Doha no se ha completado, si bien se obtuvieron avances significativos en Bali y Nairobi.

2.3.1. Un elemento esencial de la Declaración de Doha fue el principio de «un todo único», según el cual no habría acuerdo hasta que todo estuviese acordado. Aunque los miembros de la OMC estuvieron a punto de concluir un acuerdo en diferentes ocasiones, la más reciente en 2008, siempre quedaron asuntos sin resolver. Sin embargo este compromiso se rompió en Bali en 2013 con la firma del acuerdo de facilitación del comercio y otros acuerdos, favorecidos por los acuerdos específicos sobre agricultura alcanzados en Nairobi.

2.4. Aunque el apartado 12 de la Declaración Ministerial de Nairobi señala que «sin embargo, observamos que los progresos han sido mucho menores en la agricultura», la decisión allí adoptada de eliminar las subvenciones a la exportación en el sector de la agricultura fue descrita por el Director General de la OMC como «el resultado más relevante de la OMC en el ámbito de la agricultura»⁽⁷⁾ en veinte años. Asimismo, la Declaración Ministerial comprometió nuevamente a los Miembros a proseguir sus actividades para establecer un «Mecanismo de salvaguardia especial para los países en desarrollo Miembros», así como para alcanzar una solución permanente para la «Constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria», para que se adopten en la próxima conferencia, la Undécima Conferencia Ministerial, que tendrá lugar en 2017. La Decisión Ministerial sobre el algodón también es relevante.

⁽⁶⁾ https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_s.htm

⁽⁷⁾ https://www.wto.org/spanish/news_s/spra_s/spra108_s.htm

3. Observaciones específicas: futuros avances multilaterales en el ámbito de la agricultura

3.1. Como reconocían tanto la Ronda de Uruguay como el Programa de Doha para el Desarrollo, cualquier acuerdo internacional eficaz sobre el mecanismo de salvaguardia especial, el trato especial y diferenciado o el nivel global de las subvenciones en agricultura debe abordarse preferiblemente a nivel multilateral. No obstante, si se abordan de forma fragmentaria, como en Nairobi, esto deja menos incentivos para las cuestiones más difíciles, con menos que ofrecer a aquellos Miembros de los que se esperan mayores concesiones.

3.1.1. El Comité sobre Agricultura de la OMC muestra una voluntad creciente de trabajar «con miras a lograr resultados relacionados con la agricultura» en la Undécima Conferencia Ministerial que se celebrará en Buenos Aires en diciembre de 2017, incluido el «programa de reforma incorporado» de la Ronda de Uruguay⁽⁸⁾, especialmente con el fin de reforzar el enfoque multilateral.

3.1.2. Sin embargo, desde un punto de vista realista, el proceso de Doha como tal ha finalizado, con ideas nuevas y nuevas aportaciones que ahora se necesitan no solo para futuras negociaciones multilaterales, sino también para lo que podría lograrse mejor a nivel bilateral o regional sin distorsionar el panorama global.

3.2. El «paquete de Nairobi» incluía alrededor de seis acuerdos sobre agricultura, entre los que destacaba el compromiso de suprimir las subvenciones a la exportación para las exportaciones agrícolas, lo que conlleva la resolución efectiva de uno de los tres pilares de la agricultura; los países en desarrollo cuentan con cierto tiempo adicional para suprimir gradualmente dichas subvenciones. Esto también implicaba el cumplimiento de un objetivo clave para el ODS n.º 2 («hambre cero»).

3.2.1. La UE ha sido un agente clave en este avance, en particular al preparar una posición común previa con importantes exportadores agrícolas mundiales, como Brasil. Este acuerdo también incluye normas vinculantes sobre otras formas de ayudas a la exportación, como los créditos a la exportación, la ayuda alimentaria o las empresas comerciales del Estado exportadoras de productos agropecuarios, así como la eliminación de las subvenciones al algodón.

3.3. Las negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo sobre el **acceso a los mercados** se han centrado, hasta ahora, en los aranceles, los contingentes arancelarios, la administración de contingentes arancelarios y las salvaguardias especiales, incluidas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado para los países en desarrollo. Como resultado de la Ronda Uruguay, casi todos los obstáculos no arancelarios tuvieron que eliminarse o convertirse en aranceles, a menos que se aplicaran otras normas de la OMC, en particular el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) y el Acuerdo sobre los Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC)⁽⁹⁾. Para aquellos casos en que el «equivalente arancelario calculado» seguía siendo demasiado elevado para permitir oportunidades reales de acceso a las importaciones, se creó un sistema de contingentes arancelarios, con aranceles más bajos en el marco de estos contingentes.

3.3.1. Los aranceles y los contingentes arancelarios pueden abordarse en negociaciones comerciales bilaterales, pero las salvaguardias especiales y el trato especial y diferenciado son en realidad cuestiones multilaterales. Los países también pueden reducir sus tarifas o subvenciones unilateralmente; muchos lo han hecho.

3.4. Las **ayudas nacionales** a la agricultura constituyen el núcleo de las negociaciones multilaterales, en las que actualmente hay un margen de maniobra y se vislumbra cierta perspectiva de progreso en la Undécima Conferencia Ministerial.

3.4.1. La mayoría de los países ofrecen algún tipo de ayudas nacionales a sus agricultores. Para algunos, estas ayudas son mínimas (por ejemplo exportadores de primera línea, en particular Australia y Nueva Zelanda). Otros países desarrollados dan un apoyo importante a sus agricultores en una gran variedad de formas, en particular como remuneración por los servicios que prestan a la sociedad. Lo mismo hacen las economías rápidamente emergentes, en las que los niveles de apoyo, al parecer, siguen creciendo notablemente a medida que estos países se hacen más ricos, al mismo tiempo que se están produciendo graves desfases en la notificación de cifras a la OMC.

⁽⁸⁾ https://www.wto.org/spanish/news_s/news16_s/agng_09mar16_s.htm; ICTSD Bridges report, Vol. 20, N.º 40 — 24.11.2016.

⁽⁹⁾ Esto es importante, en particular, a efectos de etiquetado y trazabilidad.

3.4.2. En septiembre de 2016, EE. UU. puso en marcha el procedimiento de solución de diferencias de la OMC contra China en relación con sus medidas nacionales de apoyo, especialmente para el trigo, el maíz y algunas variedades de arroz. Las últimas cifras notificadas por China a la OMC datan de 2010, y se sospecha que desde entonces las ayudas han aumentado rápidamente. Aunque el mecanismo de solución de diferencias puede resultar engorroso y es posible que no se ponga en marcha el procedimiento completo, esta acción ha ensombrecido los debates de la OMC sobre las ayudas nacionales con miras a la Undécima Conferencia Ministerial. También parece estar en contradicción con la decisión adoptada en Bali de evitar las diferencias en relación con la constitución de existencias públicas cuando los implicados sean países en desarrollo ⁽¹⁰⁾.

3.4.3. A su vez, las cifras presentadas por el Gobierno de los Estados Unidos a la OMC ⁽¹¹⁾ muestran que en 2013 sus ayudas nacionales aumentaron de 12 000 a 14 000 millones USD, acercándose al límite global propuesto en el fallido «paquete de julio de 2008». Esto incluía 6 900 millones USD en el «compartimento ámbar» y 7 000 millones USD en concepto de pagos *de minimis*. Se concedieron ayudas en el marco del «compartimento verde» por valor de 132 000 millones USD. El total global de ayudas, que se situó en más de 140 000 millones USD, es casi el doble que en 2007. El informe afirma, asimismo, que las subvenciones que distorsionan el comercio, definidas por el Acuerdo sobre agricultura de la Ronda Uruguay del GATT 1994, ascendieron a unos 18 000 millones USD en 2010, por Japón a 14 000 millones USD en 2012, por Rusia a 5 000 millones USD en 2014 y por la India a 2 000 millones USD en 2010-11. Según sus propios datos, en 2014-2015 Brasil concedió menos de 2 000 millones USD en concepto de ayudas con un efecto distorsionador sobre el comercio ⁽¹²⁾.

3.4.4. En 2012-13, según datos de la UE aportados a la OMC ⁽¹³⁾, las ayudas de la UE ascendieron a cerca de 80 000 millones EUR anuales, una cifra numéricamente estable desde el inicio de la Ronda de Doha. No obstante, de estos, más de 70 000 millones EUR procedían de las ayudas del «compartimento verde». El total de ayudas de la UE en compartimentos que «distorsionan el mercado», incluidas las del «compartimento ámbar», el «compartimento azul» y las ayudas *de minimis*, solo alcanzaron los 10 000 millones de euros. En las ayudas europeas del «compartimento verde» (que no distorsionan el comercio o solo mínimamente) se incluyen los programas de protección medioambiental y desarrollo regional.

3.4.5. Este importante cambio de la UE, que ha pasado de unas ayudas distorsionadoras del comercio, que ascendían a 60 000 millones EUR en 2001, a las ayudas del «compartimento verde» es consecuencia del «Acuerdo de Luxemburgo» de 2003 en el marco de la PAC, por el que las ayudas a la agricultura en la UE pasaron de ser ayudas directas por cosechas individuales a ser «ayudas disociadas (o separadas) respecto a los volúmenes producidos y centradas en la estabilidad de los ingresos». Se trata de un importante paso unilateral con vistas a lograr un objetivo clave del Programa de Doha para el Desarrollo en la agricultura, paso que da a la UE una mayor credibilidad como mediadora en futuras negociaciones agrícolas.

3.4.6. Sin embargo, solo cabe esperar que los Estados Unidos y otros países realicen concesiones significativas en materia de ayudas internas a cambio de concesiones importantes en otros ámbitos, incluidas las cuestiones multilaterales no agrícolas, pero las perspectivas en este sentido no son alentadoras. Los habrá que piensen que no hay necesidad de avanzar más, pues ya hay otros acuerdos macrorregionales en curso.

3.4.7. Otras cuestiones siguen siendo muy controvertidas entre los países en desarrollo, en particular la «constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria», que enfrenta a países vecinos. En Nairobi se alcanzó un acuerdo por el que los Miembros se comprometen a seguir trabajando para encontrar una solución definitiva a este problema, que había quedado antes sin resolver en Bali, donde fue planteado por India. Conforme a la Decisión de Bali, se permite a los países en desarrollo continuar con los programas de constitución de existencias públicas, pues, de lo contrario, se incumplirían los límites para las ayudas nacionales establecidos por la OMC.

3.5. No obstante, como señala la Comunicación de la CE «Comercio para todos», el multilateralismo sigue siendo clave para el comercio mundial y debe permanecer como «la piedra angular de la política comercial de la UE» ⁽¹⁴⁾. La OMC desarrolla y aplica las normas del comercio mundial, y garantiza su compatibilidad en todo el planeta. Lo hace respaldada por su sistema de solución de diferencias ⁽¹⁵⁾, muy valorado y cada vez más utilizado. Los ODS y la COP 21 fijan sendos conjuntos de objetivos claros. Por su parte, la OMC tiene un claro mecanismo para combatir el proteccionismo generalizado y la interrupción del comercio y evitar así una situación similar a la que precedió a la Segunda Guerra Mundial y la posterior creación del GATT.

⁽¹⁰⁾ La OMC debe utilizar las clasificaciones de las Naciones Unidas e incluir como países en desarrollo a todos los países no clasificados ni como desarrollados ni como menos avanzados (PMA). Por su parte, la UE puede utilizar, para su sistema de preferencias generalizadas (SPG y SPG+), las categorías, más precisas, establecidas por el Banco Mundial sobre la base de los ingresos de un país.

⁽¹¹⁾ Bridges, Vol 20, No 20 — 2/6/2016.

⁽¹²⁾ Bridges Vol 20, No 37-3/11/2016.

⁽¹³⁾ Bridges Vol. 19, No 38 — 12/11/2015.

⁽¹⁴⁾ COM(2015) 497 final, punto 5.1.

⁽¹⁵⁾ En la actualidad, está tratando su 513.º asunto.

3.5.1. Esta función normativa es especialmente importante para el comercio de productos agropecuarios. Esto se aplica, sobre todo, al Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y al complejo ámbito de las normas de origen, aunque estas no forman parte del Programa de Doha para el Desarrollo. Persiste el peligro real de que los acuerdos bilaterales puedan establecer normas que potencialmente se solapen e incluso se contradigan, lo que complicaría las normas del comercio mundial en vez de aclararlas.

3.5.2. El Acuerdo MSF de la OMC, de 1995, cubre la aplicación de la reglamentación sobre seguridad alimentaria y salud animal y vegetal. Su artículo 5.7 contempla el principio de cautela, consagrado ahora en el Tratado de Lisboa. Cualquier intento de modificar esta situación fuera del nivel multilateral tendría consecuencias importantes en el orden comercial mundial y para la credibilidad futura del propio Acuerdo.

4. Expectativas de los acuerdos comerciales bilaterales o regionales

4.1. En la agricultura, como en otros ámbitos, los acuerdos de libre comercio (ALC) bilaterales deben aportar un valor añadido real. Dejan un margen más amplio para las diferencias regionales y nacionales, así como para las sensibilidades culturales. También debe valorarse si refuerzan o no el multilateralismo.

4.2. La reducción de los aranceles y los contingentes arancelarios también constituyen un elemento clave de los acuerdos comerciales bilaterales. En Japón, los aranceles a la importación de alimentos siguen siendo muy elevados; en China, estos aranceles son muy inferiores. La UE podría tener margen de maniobra con algunos contingentes arancelarios, posiblemente en aquellos casos en que las sensibilidades pueden haber cambiado respecto de los establecidos a raíz de la Ronda de Uruguay.

4.2.1. Las indicaciones geográficas, cuyo valor anual se calcula en 5 600 millones EUR⁽¹⁶⁾, son un ámbito muy importante que la UE debe aprovechar al máximo en interés propio en las negociaciones bilaterales. Los negociadores de la UE lograron el reconocimiento de unas 145 indicaciones geográficas de la UE en el Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG) entre la UE y Canadá⁽¹⁷⁾, e incluso un mayor número en el firmado con Vietnam, pero esto variará en función de los elementos relevantes para cada ALC. Otros países, especialmente en Asia Oriental, han sido lentos a la hora de designar indicaciones geográficas, mientras que los Estados Unidos consideran muchas de esas denominaciones como productos genéricos.

4.2.2. Asimismo, la UE debe salvaguardar plenamente sus intereses agrarios en las negociaciones bilaterales y mejorar las condiciones en la medida de lo posible, en particular cuando el socio negociador de la UE sea un importante exportador agrario, como Mercosur, Australia o Nueva Zelanda. La UE debe evitar cualquier tentación de hacer concesiones en el sector agrario a cambio de ventajas en otro ámbito.

4.3. Los acuerdos bilaterales deberían aspirar a eliminar los dobles raseros en la agricultura en los países socios, principalmente en relación con los acuerdos MSF y OTC. La UE también querrá promover sus propias normas en materia de sanidad y bienestar animal, así como sus normas de protección medioambiental y social y de desarrollo sostenible, más amplias, en consonancia con los ODS. El Comité acoge favorablemente un nivel de transparencia y participación de la sociedad civil desde el inicio de las negociaciones como el que podría lograrse en el marco de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión, y recomienda que pase a ser la norma en negociaciones futuras.

4.3.1. La UE (y otros) deben incluir un compromiso vinculante en favor de la creación de capacidades para ayudar a los países menos desarrollados a cumplir dichas normas, por ejemplo mediante asistencia para el desarrollo de un sistema aceptable de certificación veterinaria, ya que las normas sobre seguridad alimentaria son de vital importancia.

4.4. Aumentar y garantizar la seguridad alimentaria será también un factor político esencial en toda negociación bilateral en el ámbito de la agricultura, como se indica en el Dictamen del Comité «Comercio de productos agrícolas/seguridad alimentaria mundial»⁽¹⁸⁾. En él se señala que el comercio de productos agrícolas debe «satisfacer la demanda de la población solvente» (posiblemente por primera vez) y «prestar ayuda y apoyo allí donde el hambre y las carencias no pueden eliminarse solo con los propios recursos». De la misma manera, es importante mantener un nivel adecuado de autosuficiencia alimentaria, sobre todo para proteger a los países importadores de las grandes fluctuaciones de los precios de los productos importados.

⁽¹⁶⁾ Según representantes de la Comisión Europea en una reunión del CESE en marzo de 2016.

⁽¹⁷⁾ Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG), pendiente de ratificación.

⁽¹⁸⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 97.

4.4.1. Este dictamen esbozaba el enorme potencial de la demanda de alimentos y bebidas de la UE fuera de Europa. Alrededor de dos tercios de la producción agrícola de la UE se destina a la transformación. Las exportaciones de productos agroalimentarios de la UE alcanzaron 129 000 millones de euros en 2015, lo que supone un aumento del 27 % respecto de 2011. En el segundo semestre de 2016, las exportaciones de la UE sumaron un total de 25 400 millones EUR, mientras que, a su vez, las importaciones de alimentos y bebidas en la UE alcanzaron los 17 800 millones EUR. Los principales productos exportados fueron los productos cárnicos, las bebidas alcohólicas, el vino, los productos lácteos, el chocolate y los productos de repostería y confitería.

5. El comercio, la agricultura y los ODS

5.1. La adopción por las Naciones Unidas, en septiembre de 2015, de los objetivos de desarrollo sostenible, núcleo de su Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, y la puesta en práctica del Acuerdo de París (COP 21) ⁽¹⁹⁾, afectarán profundamente al comercio mundial. La necesidad generalizada de hacerlos realidad debe situarse en el núcleo de todas las futuras negociaciones comerciales, especialmente en el comercio de productos agropecuarios.

5.2. Los ODS tendrán un mayor efecto directo sobre el comercio de productos agropecuarios. Los ODS se basan en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), pero afectarán a todos los países. Los ODS son de carácter global y universalmente aplicables: todos los países comparten la responsabilidad de su consecución. Los ODS están estrechamente vinculados al Acuerdo de París: al menos trece ODS están relacionados con el cambio climático.

5.2.1. Más de noventa países ya han solicitado la asistencia de otros para que les ayuden a cumplir los ODS. Los ODS son el elemento central de este debate a escala global que la UE ha contribuido a impulsar. Deberían desembocar en nuevas formas de colaboración a nivel global, más amplias, más participativas y más consultivas.

5.2.2. El Comité acoge con satisfacción la Comunicación de la Comisión titulada «Próximas etapas para un futuro europeo sostenible», publicada en noviembre de 2016 ⁽²⁰⁾, que tiene el propósito de integrar plenamente los ODS «en el marco político europeo y las prioridades actuales de la Comisión», como, de hecho, está obligada a hacer en virtud del Tratado de Lisboa ⁽²¹⁾. Los ODS «serán una dimensión transversal» para la aplicación de la estrategia global de la UE. Como afirma la Comunicación, la UE «desempeñó un papel decisivo» en la elaboración de esta agenda. Habrá una estrecha sinergia entre el fomento y la aplicación de los ODS y la promoción de los valores europeos en todo el mundo, aun cuando los ODS no estén directamente destinados a impulsar la buena gobernanza y el Estado de Derecho.

5.2.3. Los ODS también van mucho más allá de los ODM en la medida en que determinan de forma específica la herramienta o «medios de ejecución» para alcanzar los diecisiete ODS y los 169 objetivos concretamente fijados. El comercio se menciona específicamente en nueve ODS (en comparación con una sola vez en los ODM).

5.2.4. Para que los ODS se hagan realidad, el comercio y la inversión deben desempeñar un papel central, tanto más cuanto que la UNCTAD calcula que, para lograr estos objetivos, se necesitan 2,5 **billones** USD adicionales anuales, que deberán proceder en su mayor parte del sector privado. Como ha señalado el director general de la OMC, los ODM ya han demostrado el potencial transformador del comercio ⁽²²⁾.

5.3. El comercio de productos agropecuarios también desempeñará un papel fundamental en la realización de muchos, si no la mayoría, de los ODS, y será determinante para los objetivos 2 (hambre y seguridad alimentaria), 12 (consumo y producción sostenibles) y 15 (degradación de los suelos).

5.3.1. También tendrá un papel esencial para la realización de los objetivos 1 (pobreza y malnutrición), 8 (crecimiento económico, sostenible e integrador), 9 (infraestructuras), 10 (reducción de las desigualdades), 13 (cambio climático), 3 (bienestar), 5 (igualdad de género) y 7 (energía). Asimismo, será necesario encontrar la plena sinergia con otras formas de acción, incluido el desarrollo.

⁽¹⁹⁾ Conferencia de las Partes en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC CP 21), celebrada en París.

⁽²⁰⁾ SWD(2016) 390 final.

⁽²¹⁾ Artículo 21, apartado 3, del TFUE.

⁽²²⁾ Discurso en las Naciones Unidas, 21 de septiembre de 2016.

5.4. Como se afirma en la Declaración Ministerial de la OMC firmada en Nairobi, el comercio internacional puede desempeñar un papel en la consecución de un crecimiento sólido y equilibrado, sostenible para todos⁽²³⁾. La Declaración destaca que la OMC tiene un papel importante que desempeñar en la consecución de los ODS, y que esto sería mucho más difícil sin un mecanismo comercial multilateral eficaz.

5.4.1. La incidencia que el comercio y la inversión en la agricultura tienen en el cambio climático debe tenerse en cuenta en las negociaciones en torno al Acuerdo sobre Bienes Medioambientales plurilateral, que puede suponer un importante paso para integrar el cambio climático en la política comercial multilateral. No obstante, seguirán necesitándose acciones multilaterales para fomentar una mayor coherencia.

5.4.2. El comercio internacional puede reforzar significativamente la seguridad alimentaria y la nutrición al mejorar el acceso a los alimentos e impulsar la inversión y el crecimiento. Por el contrario, el recurso a medidas proteccionistas puede eliminar una flexibilidad esencial e impedir el desarrollo de mercados regionales. No obstante, los acuerdos comerciales también deben incluir medidas efectivas a fin de dar a los países en desarrollo menos avanzados un mayor margen para prevenir que se socaven su seguridad alimentaria o el crecimiento de sus sectores agrícolas emergentes.

5.5. La UE ha abierto la vía para integrar las preocupaciones sobre el desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio. Desde 2010, se han concluido satisfactoriamente seis acuerdos de libre comercio, comenzando con Corea del Sur, y un Acuerdo de Asociación Económica, mientras que hay otros con otros países, entre ellos Canadá, Singapur y Vietnam, que esperan su plena ratificación. Estos acuerdos contienen capítulos específicos sobre comercio y desarrollo sostenible, respaldados por un mecanismo conjunto de la sociedad civil para supervisar su aplicación. En estos mecanismos, el CESE tiene un papel importante que desempeñar.

5.5.1. El Comité ya ha solicitado⁽²⁴⁾ que se incluyan capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible de esta índole en las actuales y futuras negociaciones de la UE para la celebración de diversos acuerdos individuales de inversión. La Asociación Transpacífica también contiene sendos capítulos social y medioambiental.

5.6. El Comité señala también que muchas de las personas que pasan hambre en el mundo son trabajadores del sector de la agricultura, y la reducción del hambre en el mundo formaba parte, acertadamente, de los ODM, y ahora del segundo objetivo de desarrollo sostenible. El 70 % de las personas que padecen inseguridad alimentaria residen en zonas rurales, debido en parte a una disminución gradual de las inversiones agrícolas y a la escasa productividad crónica de las explotaciones agrícolas en los países pobres, pero también a la ausencia de una política agrícola o comercial efectiva que tenga debidamente en cuenta las especificidades de la producción agrícola (clima, recursos, condiciones materiales o volatilidad del mercado, entre otras). En este contexto, las consideraciones de la FAO, en particular las relativas a la protección social, deberían tenerse en cuenta.

5.6.1. El comercio en el interior de África es limitado: entre el 10 y el 15 % del total de los intercambios comerciales africanos. La intensificación de la capacidad de los países africanos para ampliar el comercio de productos agropecuarios, asociada a los ODS sobre infraestructuras, integración regional y refuerzo de los mercados interiores, también con un aumento de la transformación de productos secundarios, será esencial para que África pueda participar positivamente en el comercio agrícola, así como para mejorar la seguridad alimentaria.

6. Papel de la UE en las futuras negociaciones sobre el comercio de productos agropecuarios

6.1. Como se demostró en Nairobi, en donde, contrariamente a lo esperado, se acordó una importante declaración ministerial, la UE está en una buena posición para desempeñar un papel destacado en las futuras negociaciones en el ámbito del comercio de productos agropecuarios. Esto se debe a que se percibe su papel de liderazgo en el fomento de la sostenibilidad y el desarrollo (el papel que desempeñó en Nairobi); además, como consecuencia de las anteriores reformas de la PAC, la posición de la UE ya no se considera primordialmente defensiva.

6.1.1. La nueva Comunicación de la Comisión compromete a la UE a estar en la «vanguardia» en la aplicación de los ODS y el Acuerdo de París. A partir de ahora, todas las iniciativas comerciales de la UE deberán cumplir los requisitos establecidos por estos acuerdos estrechamente imbricados.

⁽²³⁾ https://www.wto.org/spanish/thewto_f/minist_f/mc10_f/mindecision_f.htm.

⁽²⁴⁾ Dictamen del CESE, DO C 268 de 14.8.2015, p. 19.

6.2. La Comisión también ha realizado un estudio sobre las repercusiones de los futuros acuerdos comerciales en el sector agrícola ⁽²⁵⁾. El estudio examina doce futuros acuerdos de libre comercio y evalúa el potencial de los productos agrícolas europeos en el mercado mundial. No obstante, no ha podido abarcar toda la gama de productos agrícolas, ni de los alimentos transformados en general. La propia Comisión acepta que el estudio es incompleto en el sentido de que su evaluación no ha tenido en cuenta las barreras no arancelarias, que no obstante tienen una incidencia significativa en el comercio.

6.2.1. Para que la Comisión pueda elaborar una estrategia completa y eficaz para el comercio de productos agropecuarios, es preciso incluir una evaluación de impacto completa sobre los efectos probables de la aplicación de los ODS y el Acuerdo de París para la agricultura de la UE, junto con una evaluación de impacto adicional sobre los efectos en la agricultura de la UE como consecuencia de la evolución reciente del comercio a nivel mundial. Esta evaluación debería cubrir los recientes ACL, con inclusión de elementos indirectos, como aquellos casos en que la devaluación de las monedas de los países socios ha tenido repercusiones importantes.

6.2.2. También deberían incluirse los acuerdos anteriores a la Comunicación de 2006 «Una Europa global» ⁽²⁶⁾, en particular con Sudáfrica, México y Chile, especialmente teniendo en cuenta la revisión prevista de estos dos últimos.

6.3. Al realizar estas evaluaciones de impacto, la Comisión debe tener en cuenta la necesidad de garantizar que los agricultores se beneficien equitativamente de estos acuerdos comerciales. Los agricultores desempeñan un papel esencial en la alimentación, no solo de la población local, sino también de una población mundial en rápido crecimiento. Es fundamental mantener la viabilidad de las comunidades rurales, mitigando en la medida de lo posible la despoblación en toda Europa.

6.3.1. Las prácticas agrícolas eficientes en el uso de los recursos son fundamentales. Es necesario mejorar la gestión de los recursos y el acceso a ellos reforzando la capacidad de adaptación y la resiliencia de los pequeños agricultores frente al cambio climático y mejorando las cualificaciones y la productividad en las tierras marginales.

6.4. El cambio climático pone a la agricultura en una auténtica situación de riesgo. Globalmente, los recursos de la tierra y el agua son limitados, los cambios a largo plazo en las condiciones de cultivo se derivan de condiciones climáticas extremas, y la volatilidad de los precios va en aumento. Un sector agrícola viable y sólido es fundamental para mantener o incrementar un suministro estable, seguro y sano de alimentos. No cabe duda de que el comercio contribuye a corregir los desequilibrios entre la oferta y la demanda, a fomentar la eficiencia en el uso de los recursos y a aumentar las oportunidades de mercado y el crecimiento económico, generando empleo, ingresos y prosperidad en las zonas rurales.

6.4.1. Se calcula que la población mundial de «clase media» aumentará aproximadamente en 2 000 millones de personas de aquí a 2030, y cabe esperar que deseen beneficiarse de una oferta y diversidad de alimentos que antes no podían permitirse. Esto implicará un aumento exponencial de la demanda de proteínas y otros productos agrícolas.

6.4.2. La Declaración de Cork 2.0 es importante a este respecto. Los agricultores son los guardianes de la tierra y otros recursos rurales, y el bienestar animal es también una preocupación fundamental. En este contexto, resulta pertinente el Dictamen del CESE «La producción integrada en la UE» ⁽²⁷⁾.

Bruselas, 23 de febrero de 2017.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS*

⁽²⁵⁾ http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC103602/lb-na-28206-en-n_full_report_final.pdf

⁽²⁶⁾ COM(2006) 567 final.

⁽²⁷⁾ DO C 214 de 8.7.2014, p. 8.