

LA NUEVA ESTRATEGIA SOBRE POLÍTICA COMERCIAL DE LA UE- Algunas reflexiones a considerar por el sector agroalimentario.

CONTEXTO

El 18 de febrero, la Dirección General de Comercio de la Comisión (DG TRADE) publicó la [Estrategia para una nueva Política Comercial](#) junto a un [informe acerca de la reforma de la Organización Mundial del Comercio \(OMC\)](#).

Ambas publicaciones atienden a la necesidad de hacer frente a determinadas demandas que se repiten como mantras en los últimos tiempos y que la crisis COVID-19 ha potenciado.

La nueva estrategia, de la que la Comisión Europea está marcando el rumbo, pretende **reforzar la capacidad del comercio para apoyar las tan buscadas “transiciones”: digital y climática**, de forma que contribuya a lograr los objetivos del Pacto Verde Europeo y elimine las barreras comerciales injustificadas en la economía digital (**poniendo la tecnología digital al servicio del comercio**).

Paralelamente, la UE está adoptando una actitud **más estricta y firme** ante la aplicación y cumplimiento de sus **acuerdos comerciales**, intensificando sus esfuerzos para garantizar que estos cumplan con las ventajas negociadas, a la vez que respetan la tan ansiada sostenibilidad.

Esta **agenda** -que no es breve- deja claras las **prioridades** de la Unión a futuro, pero saca a relucir una serie de **retos** que no pueden dejar de abordarse. La nueva estrategia comercial se centra sobretudo en **convertir el comercio en un instrumento para promover las ambiciones políticas y económicas de la UE**: transición a una economía verde y digital, centrada en cuestiones medioambientales y laborales como la esencia de la diplomacia comercial, y la negociación de las líneas rojas a imponer.

Esta postura tan ambiciosa **puede dejarnos expuestos a disputas futuras** y hacer generalmente **difícil para la UE la negociación de acuerdos comerciales** - particularmente con aquellos países que no compartan nuestros valores-. A su vez, hace especial énfasis en la **aplicación y defensa del comercio** con una agenda relativamente limitada para futuros acuerdos de libre comercio y **más centrada en los acuerdos multilaterales**.

A nivel **geográfico**, las **prioridades** comunitarias son **China, EE. UU., países vecinos y África; sin mención a los países de la ASEAN** y menos énfasis en otras regiones con las que parecíamos tener cierto acercamiento.

Estando claras las prioridades de la UE en lo que respecta a su nueva política comercial, queda patente **la ambición existente** que, lejos de resultar positiva, **se convierte en un**

entresijo de iniciativas que -además de correr el peligro de colapsar entre sí- hacen realmente complicada la tarea de ser aplicadas en la práctica -al menos con la premura con la que se pretende-.

COMERCIO, POLÍTICAS TRANSVERSALES DE SOSTENIBILIDAD Y SECTOR AGROALIMENTARIO.

Las guías políticas de la Comisión anticipan un **especial interés** en que la UE cumpla con los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** de Naciones Unidas (ONU).

En esta línea, el ya más que familiar [Pacto Verde](#) (2019-2024), con la estrategia **De la granja a la mesa** como epicentro; tratando de convertir los retos climáticos y medioambientales en oportunidades para la UE. Un plan que influye decisivamente en la política comercial europea.

Como resultado de ello, el **objetivo comercial europeo** se centra cada vez más en poner **el comercio al servicio de otros objetivos políticos comunitarios**. Asimismo, esta predominancia de la **sostenibilidad** -y las iniciativas políticas relacionadas con ella- tendrán **implicaciones directas e indirectas sobre el comercio**, particularmente sobre las exportaciones, y todo ello deberá ser seguido muy de cerca.

Las **iniciativas** que se plantean **con relación a la sostenibilidad**, y que serán publicadas en los próximos meses, son:

- **Propuesta de gobierno corporativo sostenible ([Diligencia Debida](#))**: DG JUSTICE la presenta en forma de propuesta legislativa, previsiblemente publicada en junio 2021.
La intención de esta iniciativa es fomentar que las empresas tengan en cuenta el impacto de sostenibilidad en sus decisiones corporativas en lugar de centrarse en los beneficios a corto plazo.
Forma parte del [programa de trabajo de la Comisión para el año 2021](#) y estará basada en otros trabajos previos, como el Plan de Acción de Finanzas Sostenibles y la estrategia renovada de financiación sostenible. Se espera que contribuya a abordar la neutralidad climática y la digitalización de la economía desde una perspectiva socialmente sostenible.
- **[Deforestación y degradación de bosques](#)- reducir el impacto de los productos en el mercado de la UE**: esta propuesta de regulación, introducida por DG ENVI, será publicada durante el segundo trimestre de 2021; y se relaciona con los temas comerciales porque habrá de establecer condiciones de sostenibilidad a la importación de materias primas agrarias.
- **[Mecanismo de ajuste del borde de carbono \(CBAM\)](#)**: se espera que DG TAXUD publique esta propuesta legislativa a mediados de 2021.

El objetivo primordial es prevenir las emisiones de carbono. Existen para lograrlo varias alternativas como, por ejemplo: impuestos al carbono en productos seleccionados (tanto domésticos como importados), nuevos derechos de aduana o impuestos sobre las importaciones, o la extensión del ETS UE (Sistema de comercio de emisiones de la UE) a importaciones.

Algunos países asiáticos ya han emitido valoraciones negativas ante este mecanismo, puesto que se percibe como una suerte de impuesto que puede exponer potencialmente a la UE a represalias de terceros países y futuras disputas. Es también motivo de preocupación también para la OCDE y la OMC¹.

- **Sistemas alimentarios sostenibles:** la Comisión subraya en la estrategia sobre la nueva política comercial el rol de los acuerdos bilaterales a la hora de que la UE pueda promover sus estándares y objetivos políticos, incluyendo la transición a “sistemas alimentarios sostenibles”.

La Comisión aclara que, para próximos acuerdos comerciales y para los ya existentes, se propondrá un capítulo al respecto.

Otro elemento por considerar, más allá de la sostenibilidad, que ha sido recientemente presentado por la Comisión e influye en gran medida en la estrategia comercial, es el Instrumento anti-coercitivo de la UE para evitar prácticas comerciales ilícitas de terceros países; que a continuación se detalla.

Instrumento contra la coacción y cuestión de la compensación para los sectores afectados por los conflictos comerciales (Anti-coercion Mechanism)

A principios de este año, la Comisión presentó la [hoja de ruta](#) de las medidas anti-coercitivas, así como una consulta pública corta. Esta iniciativa pretende crear un mecanismo que permita a la UE **detectar prácticas coercitivas de terceros países sobre la UE para que adopten o retiren determinadas medidas políticas**. El objetivo es **detectar** este tipo de **acciones en línea con el derecho internacional**. En la práctica, **la UE podrá responder** con aranceles u otras **medidas de represalia** -adoptadas, eso sí, **como última opción**.

Actualmente hay una **amplia consulta pública que estará abierta hasta el 15 de junio**. Es evidente que esta iniciativa viene marcada por la guerra comercial con EE.UU., que sigue su curso.

¹ https://www.wto.org/spanish/news_s/news20_s/mark_16nov20_s.htm

POTENCIAL IMPACTO EN LA INDUSTRIA DE LA NUEVA POLÍTICA COMERCIAL UE: algunas reflexiones

De la **retórica** utilizada por la Comisión en la estrategia, se pueden **deducir** en cierta manera las posibles **consecuencias** que tendrá su posición para el comercio y, por tanto, para el sector.

ASPECTOS QUE PODRÍAN SER POSITIVOS:

- El rol del **comercio** en la **recuperación del COVID-19**, la **creación de trabajos**, la **generación de crecimiento** y la importancia económica de levantar las barreras que impidan el acceso a mercados **manteniendo los flujos comerciales abiertos**:

Que la Comisión muestre esta postura y le dé este papel al comercio resulta muy positivo. Se **alude al comercio como responsable de una “contribución positiva” y “generador de empleos y crecimiento”**. Asimismo, la Comisión habla de una **estrategia de autonomía abierta**, lo cual quiere decir que existe apoyo para el modelo de comercio aperturista.

- **La transformación digital** es una parte fundamental de la estrategia, lo cual sirve como **potenciador del comercio digital**, cada día más importante y necesitado de regulación.
- La intención de que, **a partir de 2024**, el **85% del crecimiento** del PIB venga de **fuera de la UE**; lo cual sirve como **razón para una política comercial muy ambiciosa basada en exportaciones**.
- Se reconoce que abordar las **cuestiones medioambientales y el cambio climático** es una tarea que **solo puede lograrse por medio de la apertura** y el compromiso global, de forma que debería ser positivo en el sentido de que la UE no actuaría a expensas de sus socios comerciales (evitando así las represalias).
- Una postura proporcionada para lograr la **“resiliencia de las cadenas de suministro”** y problemas de diversificación, que **reconoce han sufrido las compañías**, lo cual resulta positivo en tanto en cuanto no se traduzca en restricciones.
- **Apoyo a la OMC y el multilateralismo**, sobretodo centrándose en la necesidad de revertir la parálisis del mecanismo de resolución de disputas de la OMC. Debemos asegurarnos de que la reforma de la OMC se hace en línea con nuestros intereses, particularmente desde que la agenda bilateral perderá peso y será menos ambiciosa para la Comisión.
- Especial énfasis en la **relación comercial transatlántica**, concebida como una **prioridad**, lo que confirma la intención de la Comisión de **resolver las disputas abiertas y suspender los aranceles** para sectores no involucrados.

- Foco estratégico en **África** como un socio comercial prioritario, algo que puede **favorecer las prioridades comerciales de los sectores** y obtener más apoyo de la Comisión y Delegaciones Europeas en la lucha contra las barreras comerciales en África. Asimismo, existe la intención de entablar una **relación entre continentes a largo plazo**, comenzando por la aplicación definitiva del Tratado de Libre comercio con el continente africano.
- Más esfuerzos en **aplicación y ejecución**: es una tendencia que debe ser observada, de forma que exista un **equilibrio** entre la necesidad de negociar tratados ambiciosos y luego lograr su efectiva aplicación. **No es posible obtener grandes cambios a este respecto si los estándares son demasiado ambiciosos**, es algo en lo que la UE debe trabajar siendo más realista.
- Una postura más estratégica acerca de la **cooperación regulatoria a nivel internacional**, lo que puede dar respuesta a varios problemas regulatorios que afronta la industria actualmente. La Comisión aclara que potenciará los debates regulatorios con “países que piensan como nosotros” (e.g., Pacífico asiático y Latinoamérica), esta aclaración nos puede hacer entender que podremos obtener exenciones basadas en acuerdos bilaterales.
- **Centrarnos en países vecinos** (incluyendo Reino Unido, Turquía, Ucrania).
- Especial **atención para PYMES** y apoyo e inteligencia comercial.
- **Díálogo reforzado** con **partes interesadas**.

ASPECTOS A LOS QUE PRESTAR ESPECIAL ATENCIÓN:

- El **comercio** pasa a concebirse como un **instrumento para lograr otras prioridades**: un modelo de crecimiento sostenible y la transición verde y digital. Esto implica que, para los sectores, **ser un motor de exportación deja de ser suficiente** para figurar como prioridad, pasando así las necesidades de la industria a un segundo plano.
La atención focalizada en los **objetivos medioambientales** pone de manifiesto **líneas rojas de la UE**, que pueden **complicar el proceso de negociaciones** y conclusión de acuerdos con otros países, ya que éstos deben compartir las prioridades comunitarias para poder negociar.
- Las **Indicaciones Geográficas (IG)**, que solían ser piedra angular de la política comercial, **no son siquiera mencionadas** en la nueva estrategia, sustituyéndolas por la alusión constante a un “**sistema alimentario sostenible**”.
- El énfasis significativo en **sostenibilidad y asuntos medioambientales** confirma la **prevalencia** de la agenda de sostenibilidad en la **política comercial UE**. Esto tendrá un impacto sobre la estrategia europea de acceso a mercados, ya que pondrá las prioridades al mismo nivel que las preocupaciones sobre barreras actuales.

Existe también un **riesgo de sufrir consecuencias imprevistas** en los esfuerzos para exportar nuestros estándares medioambientales. **Particularmente**, en lo que respecta al énfasis de la UE en la **necesidad de medidas autónomas** (CBAM, diligencia debida...), que pueden dejarnos todavía más **expuestos a disputas comerciales** (aunque la Comisión insista en que las medidas serán tomadas en línea con los principios de la OMC).

- **Percepción negativa de China**, vista como una amenaza para las empresas europeas. La Comisión reconoce a China como un gran aliado y un mercado significativo para nuestros intereses, pero la percepción general es negativa. Es arriesgado centrar nuestros esfuerzos en mitigar los riesgos que China puede representar.
- **Centralizar la atención en el comercio de servicios** en lugar de bienes. El riesgo más significativo sería que **el comercio de bienes puede dejar de ser prioritario**, y la industria agroalimentaria debe defender su posición como un interés ofensivo esencial para la UE.
- Creciente importancia de la **“autonomía estratégica”, asertividad e intereses defensivos**, y los nexos de todo ello con la política industrial. Se encuentra una **dicotomía** entre la **voluntad de apertura** y la autonomía estratégica, que refleja las **diferentes aspiraciones entre los Estados Miembros** (algunos queriendo evitar el proteccionismo y utilizar el comercio como instrumento de recuperación, mientras **otros** -que parecen ser **mayoría** tanto en la Comisión como en el Consejo- **más centrados en la protección de los intereses europeos** en detrimento de los intereses ofensivos más tradicionales).

Por otro lado, la **postura asertiva** y la atención a los intereses defensivos debe seguirse de cerca, ya que **puede llevarnos a más disputas comerciales** (como la actual con EE. UU. donde sectores no relacionados pagan las consecuencias).

La estrategia de creación de un **instrumento anti coercitivo** puede también ser un factor que **acrecente las tensiones comerciales**, puesto que la UE pretende tomar represalias ante sanciones comerciales, así como aranceles a modo de retorsión. Debemos asegurarnos de que estas **medidas tan estrictas son tomadas por la UE como un recurso excepcional**, de lo contrario no harán más que acrecentar los problemas.

- La nueva postura pretende cerrar menos **Acuerdos de Libre Comercio (ACL)** y los actuales usarlos como **plataformas** para reforzar la cooperación a la hora de **perseguir los intereses de la UE**. Esta agenda comercial hará que las negociaciones sobre ALC se descuiden. El foco se limita a la ratificación de los acuerdos existentes y su aplicación. Muchas de las iniciativas actuales parecen centrarse en cuestiones sobre sostenibilidad, a la vez que se da más peso a la cooperación multilateral y no a la bilateral (todos los esfuerzos puestos en la reforma de la OMC).

Un **riesgo adicional**; si los ALC se convierten en vehículos para propagar los valores europeos, puede **limitar la habilidad de la UE para concluir otros acuerdos** con una gran diversidad de regiones. Existe espacio también para que haya una **falta de alineamiento entre la agenda comercial y las necesidades económicas reales** (no siempre nuestros socios comerciales comparten nuestros mismos valores).

- La importancia dada a los **sistemas alimentarios sostenibles**, incluyendo capítulos al respecto en futuros acuerdos comerciales. Esta pretensión, más allá de versar sobre la sostenibilidad en la producción y la cadena de suministro, pone el foco en el **consumo sostenible y las dietas más saludables**. Esto puede suponer un **riesgo para los productos que no se consideren alineados con esta visión**, y pueden pasar a un segundo plano -incluso excluyéndolos- de las prioridades de la UE. Otra consecuencia práctica podría ser que la **UE restrinja la inclusión de ciertos productos en los programas de promoción**, como ya es el caso.
- La **ausencia de mención de las Indicaciones Geográficas (IG)** es preocupante para el futuro, especialmente si se concibe en conjunto con la sostenibilidad de los sistemas alimentarios, ya que no se observan las consecuencias prácticas de esta exclusión.
- Por último, un término al que cada día más se recurre: ***level playing field***. La UE aclara que todas sus iniciativas parten de esta premisa, que no es más que la **igualdad de condiciones**. Este aspecto es esencial para que los actores aseguren que el cumplimiento de las iniciativas europeas no comprometerá su competitividad a nivel global.

Conclusión.

La nueva agenda comercial que plantea la Comisión Europea puede reportar un gran número de beneficios para el sector industrial, siempre y cuando las iniciativas se planteen y exijan de manera realista.

Los esfuerzos por lograr una reforma efectiva de la OMC, avanzar hacia la sostenibilidad y la concienciación sobre la necesidad de una UE más digitalizada; pueden posicionarnos como líderes si se consiguen realmente. Esto ofrecería a la UE una posición de liderazgo que nos otorgaría credibilidad y competitividad a nivel internacional.

Por otro lado, pretender que una transformación tan ambiciosa -y que requiere una reestructuración prácticamente germinal- se haga con tal premura, puede dar lugar a una ineficacia y, de hecho, un resultado contraproducente.

El cambio requiere tiempo e involucración, hacer conscientes a todos los actores de la necesidad de posicionarnos como líderes globales; y no una mera exigencia

excesivamente estricta y poco realista que, lejos de hacer a la gente comprometerse por convicción propia, resulta impuesta e impracticable.

La UE debe ahora centrar sus esfuerzos en esta transición, y a la vez en no descuidar a sus socios comerciales entrando en batallas que acaban por ser perjudiciales para todos los que las libran.