



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales
Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

El sector agrícola europeo y su papel en las relaciones comerciales transatlánticas

Estudiante: Silvia Belén Tellaeché García

Director: Aldo Colussi

Madrid, junio 2019

ÍNDICE

ÍNDICE DE SIGLAS.....	2
ÍNDICE DE GRÁFICOS	3
1. ABSTRACT	4
1.1 <i>Resumen</i>	4
1.2 <i>Abstract</i>	4
2. INTRODUCCIÓN.....	5
3. FINALIDAD Y MOTIVOS	6
4. ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	7
5. PREGUNTAS E HIPÓTESIS	8
6. METODOLOGÍA.....	8
7. SECTOR AGRÍCOLA EUROPEO	9
7.1 <i>Principales productos y tendencias</i>	9
7.2 <i>Política Agrícola Común (PAC)</i>	11
7.2.1 <i>Justificación</i>	11
7.2.2 <i>Instrumentos</i>	12
7.2.3 <i>Evolución de la PAC</i>	13
7.2.4 <i>Crítica a la PAC</i>	14
7.3 <i>Comercio exterior agrícola de la UE</i>	15
7.3.1 <i>Tendencias</i>	16
7.3.2 <i>Principales productos y socios comerciales</i>	18
8. COMERCIO AGRÍCOLA BILATERAL, UE – EEUU	19
8.1 <i>GATT y OMC</i>	19
8.2 <i>La Agricultura en el seno de la OMC</i>	22
8.3 <i>Principales productos y tendencias en la relación bilateral agrícola</i>	23
8.3.1 <i>Exportaciones UE a EEUU</i>	25
8.3.2 <i>Exportaciones EEUU a UE</i>	27
8.4 <i>Protección estatal del sector agrario en UE y EEUU</i>	29
8.5 <i>Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión - Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)</i>	31
8.5.1 <i>Objetivos y Justificación del TTIP</i>	31
8.5.2 <i>Acuerdos de integración regional</i>	33
8.5.3 <i>Contenido del TTIP</i>	34
8.5.4 <i>La Agricultura en el TTIP</i>	35
8.5.5 <i>Críticas al TTIP</i>	37
9. EL FUTURO DE LAS RELACIONES AGRÍCOLAS UE – EEUU	39
10. CONCLUSIONES	41
11. BIBLIOGRAFÍA	43
12. ANEXO.....	49

ÍNDICE DE SIGLAS

- CETA – AECG:** Acuerdo Económico y Comercial Global entre la UE y Canadá
- GATT:** Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio - *General Agreement on Tariffs and Trade*
- LCD:** los países menos desarrollados del mundo según el Banco Mundial – *Least Developed Countries*
- PAC:** Política Agrícola Común
- TBT:** Barreras Técnicas al Comercio – *Technical Barriers to Commerce*
- TTIP:** Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión – *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (Comisión Europea, 2018)
- TFUE:** Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- ODS:** Órgano de Solución de Diferencias de la OMC
- OCDE – OECD:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- OGM – GMO:** Organismos Genéticamente Modificados
- OMC:** Organización Mundial del Comercio
- SNAP:** Beneficios de Cupones para Alimentos – *Supplemental Nutrition Assistance Program*
- SPS:** Medidas Sanitarias y Fitosanitarias / Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC
- UNCTAD:** Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo – *United Nations Conference on Trade and Development*
- USDA:** Departamento de Agricultura de Estados Unidos – *United States Department of Agriculture*
- USTR:** Representante de Comercio de Estados Unidos – *United States Trade Representative*

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfica 1. Producción Agrícola UE 2017	11
Gráfica 2. Exportaciones e importaciones de productos agrícolas UE.....	17
Gráfica 3. Exportaciones e importaciones de productos agrícola UE - EEUU	24
Gráfica 4. Exportaciones de productos agrícolas de la UE a EEUU	26
Gráfica 5. Importaciones de productos agrícolas por la UE desde EEUU	28
Gráfica 6. Ayudas estatales a los productores agrícolas.....	29
Gráfica 7. Precio de exportaciones e importaciones agrícolas de la UE	55
Gráfica 8. Ratio de competitividad entre los precios de commodities UE y el resto del mundo	55
Gráfica 9. Porcentaje del PIB que suponen las ayudas agrícolas estatales.....	56

1. RESUMEN/ ABSTRACT

1.1 Resumen

El sector agrícola tiene un inmenso peso en la política europea, siendo el “desarrollo sostenible y recursos naturales” el área principal al que se destina el presupuesto europeo. Desde la creación de la PAC, el proteccionismo del sector ha sido criticado por su principal socio comercial, Estados Unidos, especialmente en el seno de la OMC. Pero es en esta última década cuando las divergencias en la manera de abordar la protección de este sector estratégico han tenido mayor repercusión. El comienzo de las negociaciones del TTIP han mostrado los potenciales beneficios pero también los esfuerzos que requiere armonizar los estándares regulatorios que giran en torno a la comercialización de productos agrícolas. De esta manera, la evolución del sector agrícola de ambas regiones está condicionado y condicionará las negociaciones del mayor acuerdo comercial del planeta.

Palabras clave:

Agricultura, Comercio, Unión Europea, Estados Unidos, Política Agrícola Común, Comercio transatlántico, TTIP, OMC, GATT, Acuerdo de Agricultura

1.2 Abstract

The agricultural sector is a key aspect in the European Union's common policy, “sustainable growth: natural resources” area accounting for the largest share of the EU budget. Since its creation, CAP has been highly criticised by Europe's main trading partner, the USA. While it has been formally condemned in the WTO, differences have gained momentum in the last decade, with the beginning of the TTIP talks. The latter have proved that a transatlantic agreement could be highly beneficial for both actors but it also implies tremendous efforts in eliminating over the border barriers. Consequently, agriculture will both be shaped and shape the negotiations of the largest commercial agreement in the world.

Key words:

Agriculture, Commerce, European Union, United States, Common Agricultural Policy, Transatlantic trade, TTIP, WTO, GATT, Agriculture Agreement

2. INTRODUCCIÓN

Las dinámicas económicas han hecho de la Unión Europea y Estados Unidos dos potencias comerciales a nivel mundial, situándose en la segunda y tercera posición respectivamente como mayores exportadores de bienes y servicios del planeta – las exportaciones europeas representaron en 2018 un 15% y las norteamericanas un 11% (Eurostat, 2019). A nivel bilateral, los lazos culturales y políticos han contribuido a la estrecha relación económica que existe entre ambos. EEUU es el principal socio comercial de Bruselas (Eurostat, 2019) y de igual manera, la Unión es el mayor destino de las exportaciones norteamericanas (Office of the United States Trade Representative, 2019). En 2018 el valor del comercio de bienes entre ambos fue de 674 mil millones de euros, con un saldo favorable a la UE de 139 mil millones (Eurostat, 2019). Adicionalmente, no sólo son socios principales sino que su relación comercial ha aumentado de forma ininterrumpida durante los 10 últimos años, periodo durante el cual el valor del comercio de bienes entre la UE y EEUU ha crecido a una tasa anual del 7,2% (Eurostat, 2019).

La voluntad de que esta relación económica siga fortaleciéndose frente a una creciente notabilidad de los países emergentes ha llevado al inicio de las discusiones destinadas a crear el acuerdo bilateral de mayor envergadura del globo, la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP). La magnitud del acuerdo resulta esperanzadora para aquellos que posan sus expectativas en los beneficios que traerá para ambas economías, desalentador para los que consideran que será imposible alinear posturas en tantos ámbitos, y nefasto para los críticos que opinan que una armonización homogénea implica una armonización a la baja, vendiendo la seguridad de los ciudadanos a favor de los intereses corporativos. Así, la relación bilateral entre EEUU y la UE se encuentra en una época de gran relevancia a nivel comercial.

Dentro de estas relaciones económicas es necesario hacer punto y aparte sobre el sector agrícola. En 2018 las bebidas y alimentos representaron el 4,2% del total del comercio de bienes entre EEUU y la UE (Eurostat, 2019). En valor, las exportaciones de estos productos desde la Unión hacia Washington se han más que duplicado entre 2008 y 2018 (Eurostat, 2019), lo que nos lleva a reflexionar sobre cómo, aunque la agricultura está reduciendo su peso en la economía de ambas regiones (Banco Mundial, 2017), se trata de

un sector de relevancia en las relaciones comerciales debido en parte a su relación directa con otros sectores como el alimenticio o el energético (a través de los biocombustibles).

Dentro de las relaciones bilaterales entre EEUU y la UE, la agricultura ha sido históricamente un tema controvertido. Por un lado, la Casa Blanca es muy crítica de la cantidad de ayudas que proporciona la UE al sector agrícola. De forma global, ambas potencias están orientando los subsidios hacia un mayor cumplimiento de procedimientos sostenibles con el medioambiente, subrayando que la agricultura debe estar al servicio del bien común de la sociedad (OCDE, 2019).

Con todo, el proteccionismo que existe en este sector ha llevado a que sea un punto de conflicto en el seno del GATT y de los acuerdos de la OMC, y un potencial origen de beneficios si se alcanza una mayor liberalización a nivel internacional. A nivel bilateral, el sector agroalimentario es uno de los epicentros del TTIP, el cual será analizado en detalle a través de este trabajo.

Con el objetivo de estudiar el sector agrícola europeo y su relación con el mercado internacional y, de forma específica, con Estados Unidos, la investigación seguirá la siguiente estructura: finalidad y motivos; estado de la cuestión; metodología; discusión; análisis del futuro y conclusiones

3. FINALIDAD Y MOTIVOS

Motivaciones y objetivos

En el **plano teórico**, se analiza la literatura relacionada con el liberalismo del comercio y la producción agrícola y el desarrollo de un sistema de organización económica multilateral frente al bilateral.

En cuanto al **estudio empírico** este trabajo busca identificar cuáles son las tendencias principales que marcan el comercio agrícola a nivel internacional, y cómo este sector está moldeando las negociaciones de la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión. A través de un estudio de la evolución de las relaciones bilaterales agrícolas, el objetivo es prever cómo serán éstas en el futuro.

Relevancia de la cuestión

Debido a la envergadura de las relaciones bilaterales EEUU y UE existen numerosos informes, especialmente a nivel institucional, de carácter descriptivo sobre esta relación comercial. Sin embargo, existe un número muy limitado de trabajos que analicen de forma conjunta todas las variables que afectan al comercio agrícola bilateral, y especialmente ignoran el desarrollo doméstico de la agricultura en estos países. En este trabajo se busca estudiar tanto las características que han determinado la Política Agrícola Común (PAC) y la *Farm Bill* en el sector, como las tendencias del mercado agrícola internacional y bilateral, marcadas por la evolución del tratamiento de la agricultura en el GATT y la OMC. De esta manera, el principal objetivo es estudiar de forma holística los factores que condicionan el desarrollo y el futuro del comercio agrícola y viceversa, cómo la agricultura influye en el comercio internacional.

Este estudio se ha enfocado en el sector agrícola europeo para poder alcanzar un mayor nivel de detalle en este tema y no caer así en el análisis superficial de ambos sistemas, europeo y norteamericano. Se ha elegido específicamente el europeo porque las ayudas al sector agrícola a través de la PAC representan el 36,7% del presupuesto de toda la Comunidad (Comisión Europea, 2019), es por lo tanto el área que recibe una mayor proporción del presupuesto común y en ello radica la importancia de su estudio.

4. ESTADO DE LA CUESTIÓN

En este trabajo se abordan dos grandes temas. Por un lado, se han estudiado argumentos a favor y en contra de la liberalización de la política y del comercio agrícola. Las posiciones enfrentadas entre aquellos a favor del TTIP y aquellos en contra, sobre todo organizaciones civiles y políticos, son muestras evidentes de esta dicotomía entre liberalismo y la imposición de barreras al comercio, barreras no sólo arancelarias.

La otra gran cuestión que se aborda es el dilema entre si los acuerdos regionales son positivos y/o complementan el sistema de organización económica regional impulsado por el GATT primero y por la OMC actualmente, o si lo debilitan.

Se estudian varias fuentes de información que exponen (1) datos empíricos del comercio bilateral entre UE y EEUU; (2) el desarrollo de la PAC, su justificación e implicaciones; (3) el desarrollo de la organización económica internacional mediante la creación y funcionamiento del GATT y la OMC; (4) las expectativas y potenciales consecuencias del TTIP.

5. PREGUNTAS E HIPÓTESIS

Las principales preguntas que se buscan responder a lo largo de esta investigación son:

- ¿Cómo ha evolucionado el sector agrícola europeo desde la creación de la Política Agrícola Común?
- ¿Cuáles son los principales ejes alrededor de los cuales gira la relación agrícola entre la UE y EEUU?
- ¿Qué factores van a marcar el futuro de las relaciones agrícolas transatlánticas?

Hipótesis

Debido al peso que tienen las relaciones transatlánticas en la economía de ambas potencias y al carácter estratégico del sector agrícola (causa) la UE y EEUU tendrán que flexibilizar sus sistemas de protección de la agricultura y hacer un ejercicio de confianza y concesiones para armonizarlos y así poder desarrollar mayores lazos comerciales (efecto).

6. METODOLOGÍA

De acuerdo con los objetivos marcados, se llevará a cabo una investigación confirmatoria, un estudio cualitativo mediante la revisión de literatura. Dentro de las fuentes científicas **secundarias**, los artículos académicos han sido obtenidos a través de reconocidas bases de datos como EBSCO, Dialnet y Google Scholar. También se ha trabajado con informes, fichas y bases de datos de organismos e instituciones públicas de la Unión Europea y de Estados Unidos, como la Comisión Europea, la Oficina del Representante de Comercio de EEUU (Office of the U.S. Trade Representative) y Eurostat.

De igual manera, para verificar la hipótesis, además de recolectar y analizar información secundaria se hará uso de fuentes **primarias**. Se entrevistará a la actual Consejera de Agricultura de la Oficina de Agricultura de la Embajada española en Washington D.C., Begoña Nieto. Su experiencia como principal representante del Ministerio de Agricultura en Estados Unidos le proporciona un extenso conocimiento sobre las relaciones agrícolas entre la Unión Europea y Estados Unidos. Además, mantiene contacto con los Consejeros de Agricultura del resto de embajadas europeas en el país y con el Consejero de Agricultura de la delegación de la UE en EEUU. Gracias a ello, Begoña Nieto conoce la opinión que tiene la Unión y el gobierno estadounidense sobre la evolución del comercio agrícola entre Bruselas y Washington.

El trabajo sigue la siguiente estructura, estando las partes individuales retroalimentadas por la información cualitativa de la entrevista que se adjunta en el anexo: análisis del sector agrícola europeo, la principal política que lo rige y su dimensión internacional; estudio del papel de la agricultura en el comercio internacional en el seno del GATT y de la OMC; e investigación sobre las relaciones agrícolas bilaterales entre EEUU y la UE. Finalmente, se incluye unas perspectivas del futuro de estas relaciones bilaterales en el ámbito agrícola.

7. SECTOR AGRÍCOLA EUROPEO

7.1 Principales productos y tendencias

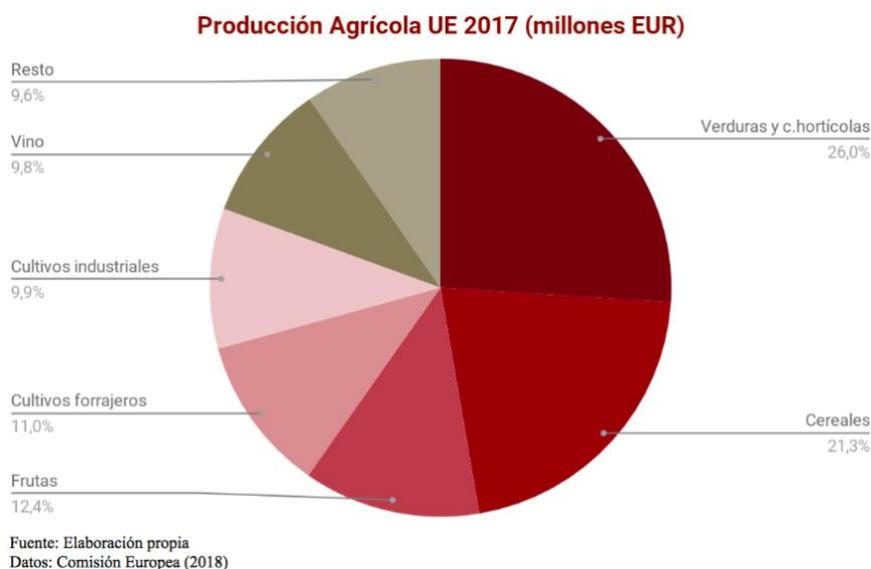
En 2016 el sector de la agricultura, pesca y silvicultura supuso un valor añadido del 1,46% del PIB en la Unión Europea, (Banco Mundial, 2017) y empleó al 4,29% de la población

activa (Banco Mundial, 2019). El valor añadido de la agricultura ha seguido una tendencia bajista durante las dos últimas décadas (OCDE, 2018), al igual que el porcentaje de población activa empleada en este sector, debido en parte a la consolidación del sector, con menos granjas y de mayor tamaño, y a los programas para incentivar la jubilación de los productores (United States Department of Agriculture, 2004).

La variabilidad de climas y geografía implica que la producción agrícola varía en valor y tipología a lo largo del continente siendo Francia, seguido de Italia, Alemania, España y Países Bajos, los estados de mayor producción agrícola (Comisión Europea, 2018). En cuanto a la producción conjunta europea, en la gráfica 1 se muestran los grupos de cultivos con mayor peso (Comisión Europea, 2018). En valor, las verduras y cultivos hortícolas y los cereales son los grupos de mayor relevancia. Las verduras, junto con las frutas y los productos lácteos y porcinos, se encuentran entre los cultivos que reciben más ayudas por parte de la PAC (OCDE, 2019), lo que incentiva su producción. Dentro de las verduras, Italia, España y Polonia producen más del 45% de las verduras frescas, siendo el tomate el cultivo de mayor peso (De Cicco, 2016). El 87% de estas verduras frescas se destinan al mercado intraeuropeo, por lo que entre las verduras exportadas fuera del territorio de la Unión las que mayor peso tienen son las procesadas (De Cicco, 2016).

Con respecto a los cereales, la UE es exportador neto de cereales, siendo el trigo el principal cultivo, que representa un 15% de las exportaciones de cereales (Comisión Europea, 2019b). En el mercado internacional su precio se mantuvo estable durante 2017, sin alcanzar los picos de 2015 (Comisión Europea, 2019c), por lo que el valor de la producción de trigo (21.187 millones €) de 2017 fue inferior a la de 2015 (24.614 millones €) (Comisión Europea, 2018).

Gráfica 1. Producción Agrícola UE 2017



El sector agrícola europeo está determinado en gran medida por la Política Agrícola Común (PAC), la cual ha experimentado ajustes estructurales a lo largo de esta última década condicionados por un entorno más competitivo a nivel global y una mayor rendición de cuentas en el seno de la OMC a la hora de proteger sectores estratégicos para el comercio.

7.2 Política Agrícola Común (PAC)

7.2.1 Justificación

La Política Agrícola Común de la Unión Europea tiene sus orígenes en 1962 y su base jurídica en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea firmado en Roma en 1957 (Massot, 2018). El motivo de su creación sigue la línea del resto de políticas económicas y sociales fundacionales de la UE. Al crearse un mercado común era necesario homogeneizar las políticas económicas de los seis miembros originarios. El sector agrícola se trataba además de un sector con una fuerte intervención estatal, por lo que estos mecanismos individuales debían homogeneizarse y adquirir una escala comunitaria

(Massot, 2018). Por otro lado, la fuerte intervención estatal se debe a características únicas del mercado agrícola como son la volatilidad de los precios, la dependencia del clima o la brecha temporal entre el aumento de la demanda de un producto y el aumento de su producción (Comisión Europea, 2018d).

Desde la creación de la PAC, han variado sus instrumentos, pero no sus objetivos principales los cuales están incluidos en el artículo 39 del TFUE: incentivar la productividad agrícola proporcionando un mercado estable de alimentos; garantizar una vida digna a los agricultores; abordar el correcto uso de recursos naturales y mantener el entorno rural, su economía y sociedad (Comisión Europea, 2018d). Aparte de estos objetivos base varias disposiciones del Tratado incorporan otros objetivos como la promoción del empleo (el sector emplea actualmente aproximadamente 44 millones de personas); la protección del medioambiente y de los consumidores y animales (Massot, 2018).

Actualmente, su peso en los presupuestos comunitarios responde al hecho de que el 52% del territorio europeo está clasificado como rural y en él vive 113 millones de personas (Sgueo, 2016), aproximadamente un 20% de la población, la mayoría de la cual tiene un PIB per cápita muy inferior a la media de la UE (Comisión Europea, s.f.).

A nivel de la ciudadanía, a pesar del alto porcentaje del presupuesto europeo que supone la PAC, el Eurobarómetro de diciembre de 2017 indicó que los europeos se muestran favorables a ella, con el 61% de los 28.000 encuestados afirmando que la PAC beneficia a toda la sociedad y un 64% declarando que la PAC es efectiva en su rol de proporcionar alimentos seguros, sanos y de alta calidad (Comisión Europea, 2018c). Otros datos indican que para el 92% de los encuestados la agricultura y las áreas rurales son importantes para el futuro (Comisión Europea, 2018c).

7.2.2 Instrumentos

La PAC actúa en tres ámbitos, medidas de **apoyo al ingreso** –pagos directos proporcionando estabilidad salarial y remunerando externalidades positivas, como el cuidado de la tierra, que no son remuneradas por el mercado–, **medidas de mercado** –limitando el efecto de la volatilidad del mercado en el sector agrícola– y medidas de **desarrollo de zonas rurales** (Comisión Europea, 2018d). Los dos primeros ámbitos se

incluyen en el Primer Pilar y el desarrollo de zonas rurales comporta el Segundo Pilar (Comisión Europea, 2018d).

En 2018 estos instrumentos supusieron 58.820 millones €, aproximadamente el 36,7% del presupuesto anual de la Unión Europea, siendo las medidas de apoyo al ingreso las que más fondos reciben, 41 mil millones € (Comisión Europea, 2019). En 2016 el número de beneficiarios de estas ayudas al ingreso fue de 6.703.330 personas, que recibieron de media 6.530€ cada uno (Comisión Europea, 2017).

Siguiendo la división presupuestaria comunitaria (Crecimiento sostenible y recursos naturales; Cohesión territorial, económica y social; Administración; Competitividad laboral ...) la política agraria común conforma el grupo al que se destina una porción de presupuesto mayor (Comisión Europea, 2019), por lo que se trata de uno de los temas de mayor peso a nivel comunitario y también a la hora de negociar acuerdos comerciales. La presión de los refugiados, la hostilidad del presidente norteamericano Donald Trump y las negociaciones del Brexit son algunos de los factores que han moldeado los debates y el uso de recursos europeos recientemente, lo que amenaza la relevancia de la PAC en los fondos comunitarios (Lumbreras, 2018). Esto llevó al Comisario de agricultura de la UE, Phil Hogan, a recorrer las capitales europeas a mediados del 2018 expresando la necesidad de dotar a la PAC con fondos suficientes y evitar recortes en el diseño del Marco Financiero 2021-2027 (Lumbreras, 2018).

7.2.3 Evolución de la PAC

Tras la creación de la PAC en 1962 ésta ha experimentado varias reformas para adaptarse a las condiciones del mercado internacional. En las primeras décadas debido a la cantidad de ayudas ligadas a la producción, el presupuesto se desbordó y en 1984 se introdujeron medidas para adaptar la producción a las condiciones de mercado (Comisión Europea, 2018d). En 1992 la PAC orientó sus ayudas hacia el productor, reduciendo la presencia del apoyo a los precios y aumentando los pagos directos o desacoplados (Comisión Europea, 2018d). Haciendo énfasis en las ayudas desacopladas a la producción la UE busca una mayor alineación con el modelo de ayudas que defiende EEUU. En esta reforma de 1992 la UE también dio mayor importancia a los aspectos ambientales de la

producción agrícola (Comisión Europea, 2018d), ya que además coincidió con el año de celebración de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro.

En este nuevo siglo la PAC ha sido objeto de dos reformas. En 2003 se redujeron las ayudas ligadas a la producción y los productores pasaron a recibir más ayudas a la renta basadas en su cumplimiento de ciertos requisitos en materias de seguridad alimenticia, medioambiente y salud animal (Comisión Europea, 2018d). La última reforma ha tenido lugar en 2013, y ha buscado promover la sostenibilidad del sector y la innovación además de orientar la asistencia financiera hacia un uso productivo de la tierra (Comisión Europea, 2018d).

De forma global las políticas de la UE están evolucionando hacia una reducción de ayudas desde mediados de 1990. Concretamente esta reducción se ha acentuado en aquellos pagos que más distorsionan el mercado a favor de más pagos desligados de la producción (OCDE, 2019). Los pagos desacoplados o desligados incentivan a los agricultores a responder de forma más flexible a las señales de mercado. Este aumento de pagos desacoplados está también relacionado con una mayor preocupación por parte de la Unión por el medioambiente. Actualmente aproximadamente el 50% de los pagos de la UE están condicionados a determinadas prácticas medioambientales (OCDE, 2019). No obstante, el hecho de que todavía existan productos – productos lácteos y porcinos especialmente – en los que se abonan precios a los productores totalmente desconectados del mercado internacional a través de ayudas asociadas a la producción, implica que existe un amplio margen de mejora en la liberalización de la industria agrícola europea (OCDE, 2019).

7.2.4 Crítica a la PAC

Si bien la Comisión Europea (2018) expone que debido a sus recursos naturales la UE debe ser un actor principal para asegurar la seguridad alimentaria a nivel global, las ayudas contenidas en la PAC han recibido diversas críticas argumentando que sostienen a productores poco eficientes y que sería más eficiente permitir la importación de ciertos productos agrícolas. En esto beneficiaría gran medida a los países en vías de desarrollo, los cuales disfrutaban de bajos costes de producción.

Sosteniendo a productores ineficientes la UE estaría en contra de las principales teorías macroeconómicas de comercio como la ventaja comparativa, según la cual un país tiene

recursos limitados y por lo tanto un coste de oportunidad, y se especializa en la producción de aquel bien o servicio que implique un menor coste de oportunidad. De igual manera se incumplen teorías más recientes como la de Hecksher Ohlin, la cual expone que cada país debe especializarse en aquellos productos que utilicen de forma intensiva en su producción los factores más abundantes en el país (Antonelli & Fassio, 2014). Por consiguiente, en el caso de la UE donde los factores abundantes son el capital, la tecnología y el capital humano, la producción debería orientarse hacia la tecnología, infraestructuras y servicios de mayor especialización como los financieros.

Por otro lado, la OCDE achaca la reducción de los pagos ligados a la producción durante los últimos años a un incremento de precios de los productos agrícolas desde 2017, no a un cambio de política por parte de la UE (OCDE, 2019).

En respuesta a estas críticas, también la UE podría alegar que debido al crecimiento demográfico y a la creciente presión que ello supone en la demanda de alimentos y especialmente de proteínas, el presente y el futuro de la agricultura y ganadería debe fundamentarse en la innovación y mecanización, y es aquí donde entran los incentivos estatales. En este punto resultaría interesante orientar el sector agroalimenticio en mayor medida hacia los alimentos procesados, en los cuales existe un valor añadido extra frente a las materias primas y/o commodities.

Otro punto que defiende Bruselas es que, aunque se estuviesen apoyando a ciertos productores no eficientes en el plano económico, desde el plano ecológico y de seguridad alimenticia y calidad sí que resultarían eficientes. Así, la eficiencia no debe reducirse a lo económico, sino que debe tener en cuenta externalidades positivas.

Ante todo para la UE el sector alimenticio representa un sector estratégico cuya cantidad y calidad de producción no puede dejarse “en manos ajenas”. Sin embargo, en un mundo globalizado en el que Bruselas tiene un alto poder de negociación de cara al exterior y dónde hay una inmensa oferta de productores para la mayor parte de productos agrícolas, muchos consideran que esta idea de producir internamente en vistas a lo que pueda pasar resulta exagerada (Markovic & Markovic, 2014).

7.3 Comercio exterior agrícola de la UE

7.3.1 Tendencias

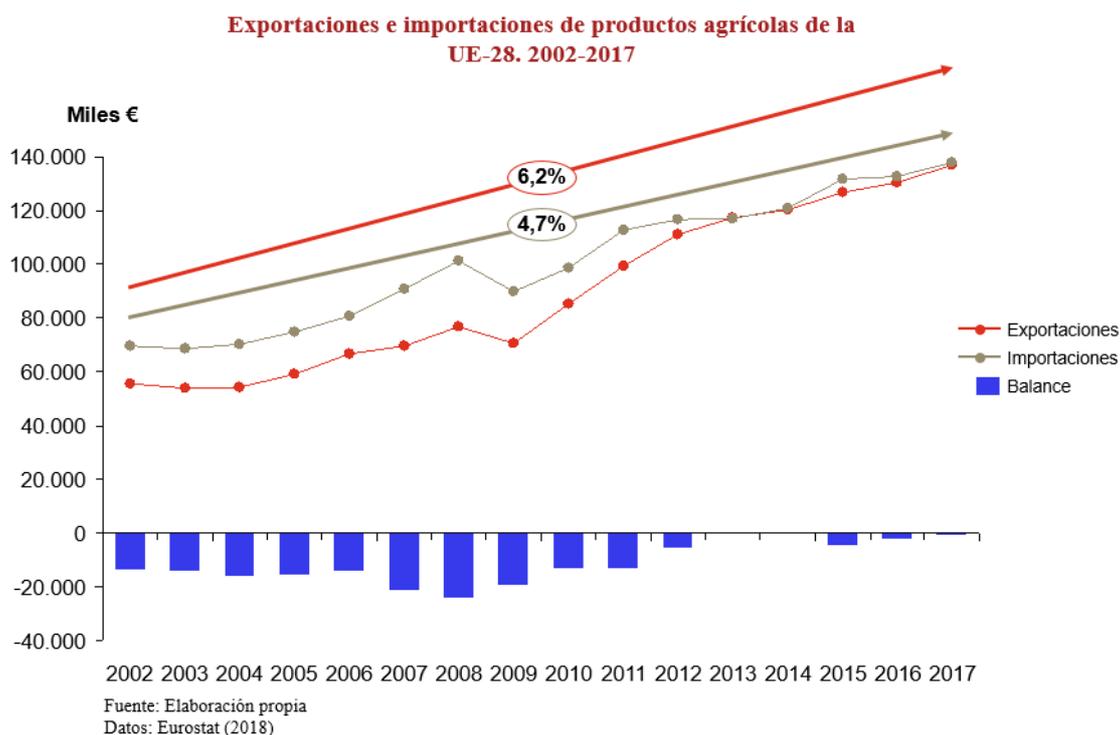
El establecimiento de una unión aduanera en el continente europeo responde a la voluntad de fomentar el comercio mundial (TFUE, Artículo 206). De acuerdo con el artículo 207 del TFUE, la Unión aprueba a través del Parlamento Europeo y el Consejo las medidas que definen la política comercial común para todos los miembros (TFUE, Artículo 207). Por consiguiente, el comercio agrícola está determinado por la política común y por los acuerdos comerciales con terceros países cuya negociación está en manos del Consejo y la Comisión (TFUE, Artículo 207).

A nivel macro, el comercio agrícola internacional está muy influenciado por variables como el PIB y el precio de la energía, especialmente del petróleo, que determina el precio de *inputs* en el proceso productivo como los fertilizantes y la gasolina, e impacta la demanda de cereales y aceites vegetales a través de los biocombustibles (OCDE, 2019). El incremento del PIB mundial desde 2010 (Banco Mundial, 2018), el crecimiento demográfico y la caída del precio del petróleo tras los niveles récord de 2010 hasta junio de 2014 (Trading Economics, 2019), han provocado una expansión del comercio exterior agrícola a nivel global, con los precios de las principales *commodities* relativamente bajos desde principios de 2015 aunque aumentando a partir de 2017 (OCDE, 2019).

Con respecto al comercio internacional extra comunitario, las bebidas y alimentos representaron en 2017 el 6,5% del total de exportaciones y el 6% de las importaciones, habiendo aumentado aproximadamente un punto porcentual su peso en el comercio europeo desde 2008 (Eurostat, 2018b).

En la siguiente gráfica podemos observar dos hitos relevantes. Por un lado, el valor de las exportaciones agrícolas ha aumentado todos los años salvo en 2009, cuando cayó como consecuencia de la crisis financiera de 2008 (Eurostat, 2018). Concretamente, entre 2002 y 2017 el valor de las exportaciones ha más que duplicado sus cifras, siguiendo un crecimiento anual medio de 6,2% para exportaciones y 4,7% en importaciones (Eurostat, 2018). Si pasamos estas cifras a USD el incremento es todavía más pronunciado ya que entre 2000 y 2002 el tipo de cambio EUR/USD estaba en mínimos que no se observaban desde 1985 (Investing.com, 2019). Según los datos de la Comisión Europea (2018), las bebidas y los alimentos procesados son las categorías que mayor incremento han experimentado en sus exportaciones en los últimos diez años.

Gráfica 2. Exportaciones e importaciones de productos agrícolas UE



Para una mayor comprensión analizamos las dos variables del valor del comercio, el precio de las exportaciones e importaciones y la cantidad comerciada. En el periodo entre 2002 y 2017 las exportaciones de la UE se han mantenido a un nivel de precios muy superior al de los productos que importa (Eurostat, 2018) (Ver Gráfica 7. Anexo). Gracias a ello, aunque históricamente la UE haya sido un importador neto, desde 2013 las cifras de importaciones y exportaciones son muy similares, creando situaciones de ligeros superávits o déficits en función del año.

Esta mejora en la posición comercial de la UE es consecuencia de varios motivos. En primer lugar, ha desarrollado una producción de cultivos destinados a la **bioenergía**, la cual era inexistente hace 20 años, y durante los años pico del precio del petróleo varios países desarrollados han implantado políticas relacionadas con estos cultivos, aumentando su demanda (FAO, 2017).

Adicionalmente, es posible también argumentar que al haber orientado el sector agrícola hacia una mayor **liberalización** mediante reformas de la PAC y la actividad de la OMC, los agricultores europeos producen de manera más eficiente, acompañados por un incremento en el comercio agrícola mundial (Noleppa & Von Witzke). Esta mayor productividad se refleja en una mayor convergencia de los precios agrícolas europeos con los precios del mercado internacional (Comisión Europea, 2017) (Ver Gráfica 8. Anexo)

y en que según la OCDE (2018) la Productividad Total de los Factores (PTF) del sector agrícola europeo ha crecido entre 2005 y 2014 en un 1,9%.

Otro aspecto a resaltar es que la FAO (2017) considera que el mercado está experimentando un proceso de **oligopolización de exportadores**. Afirma que, dependiendo de la *commodity* de la que se trate, los cinco exportadores más importantes conformarán entre el 50 y el 90 por ciento de las exportaciones globales. Esto son buenas noticias para gigantes agrícolas como la Unión Europea. En cuanto a las importaciones, los principales actores supondrán entre el 25 y el 50 por ciento, salvo en el caso de la soja y sus derivados, cuyos principales importadores son la Unión Europea –principalmente proveniente de EEUU– y China (FAO, 2017). Conjuntamente ambos representan casi el 75% de las importaciones de soja a nivel mundial (FAO, 2017).

7.3.2 Principales productos y socios comerciales

En el caso de la Unión Europea los productos con más peso en las exportaciones son las “bebidas, espirituosas y vinagre”, por un valor de 30.000 millones €, y “piensos animales”, equivalentes a 10.000 millones € (Eurostat, 2018). Dentro de las bebidas la más importante es el vino, seguido del whisky y el coñac (Spirits Europe, 2018). Los productos más relevantes entre las importaciones son los productos vegetales. Concretamente los productos estrella son los “frutos secos” importando 20.000 millones €, seguidos de los “cereales”, 6.000 millones € (Eurostat, 2018). Se ha mantenido por lo tanto el patrón de la década anterior, desde 2000 las bebidas han sido el producto más exportado, y las frutas y verduras lo más importado (Timiras, Zait, & Nichifor, 2012)

Los principales destinatarios de estas exportaciones son Estados Unidos (16% en 2017), China (8% en 2017) y Suiza (6%), y los principales lugares de origen de las importaciones europeas son Brasil (8%), Estados Unidos (8%) y Noruega y China (5% ambos) (Eurostat, 2018). El liderazgo de Brasil y EEUU como lugares de origen de las importaciones europeas y el de EEUU como principal receptor de exportaciones se ha mantenido desde principios de siglo (Timiras, Zait, & Nichifor, 2012). La mayor diferencia con la década anterior es la pérdida de peso de Rusia como segundo destinatario de las exportaciones europeas (Timiras, Zait, & Nichifor, 2012). Las exportaciones a Moscú se han visto reducidas a partir de 2014 (Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural,

Comisión Europea, 2018b) como consecuencia de la tensión y los aranceles establecidos a raíz de la intervención soviética en Ucrania.

La cifra de exportaciones record que tuvo lugar en 2017 de 137.900 millones de euros se debe a un incremento con respecto al año anterior en el valor de las exportaciones a Estados Unidos (+6%), a Rusia (un notable aumento del 16%) y a varios mercados asiáticos, siendo los más importantes Corea del Sur (+13%), Japón (+11%) y China (+5%) (Comisión Europea, 2018b). Por el contrario, el valor de las exportaciones se ha reducido para países del Norte de África y Oriente Medio, en parte debido a menores exportaciones de cereal (Comisión Europea, 2018b). Los productos que tuvieron una mejor evolución dentro de las exportaciones fueron la leche en polvo (+26%), los piensos animales (+17%), el vino (+12%) y la comida infantil (+11%) y (Comisión Europea, 2018b).

Por su parte, las importaciones también aumentaron con respecto a 2016 pero lo hicieron en menor medida. Los países cuyas importaciones europeas experimentaron un mayor incremento fueron Indonesia (+34%) y Ucrania (+27%) y, en cuanto a productos, las mayores subidas se reflejaron en el aceite de palma –a pesar de la creciente concienciación de la población sobre su efecto nocivo en la salud y los efectos medioambientales de su producción – las grasas, cereales y semillas oleaginosas (Comisión Europea, 2018b).

8. COMERCIO AGRÍCOLA BILATERAL, UE – EEUU

8.1 GATT y OMC

Siendo las principales potencias de Occidente, la Unión Europea y Estados Unidos son socios comerciales cuya relación está marcada por fases de cooperación pero también de competencia. Para entender más detalladamente las relaciones económicas y agrarias que unen a estas dos potencias, es necesario estudiar el marco institucional que las regula.

La organización económica mundial a nivel multilateral ha estado regida por el GATT (desde su origen en 1947) y, desde su creación en la Ronda de Uruguay (1995) también por la Organización Mundial del Comercio (OMC). El GATT fue especialmente relevante en cuanto, en la creación de la UE, era la única institución que reunía como actores a la Comunidad Europea y a Estados Unidos (Sbragia, 2009).

La OMC se rige por unos principios muy similares a los del GATT: la no discriminación en el comercio otorgando a todos los interlocutores comerciales el trato de Nación Más Favorecida y no discriminando entre productos nacionales o importados; la reducción de trabas al comercio mediante la negociación; el compromiso de no establecer arbitrariamente obstáculos comerciales; se desalientan las prácticas desleales tales como las subvenciones o el dumping (OMC, s.f.). Todo ello está enmarcado en el principio de protección al medioambiente y buscando favorecer la realidad económica de los países en vías de desarrollo (OMC, s.f.).

Actualmente, sigue abierta la última ronda de negociaciones que se acordó comenzar en la Conferencia Ministerial de 2001, el Programa de Doha para el Desarrollo y que algunos autores consideran que es principalmente una iniciativa europea (Kerremans, 2004). Para Sbragia (2009), el deseo europeo de aumentar la relevancia de las instituciones multilaterales de comercio (el GATT y la OMC) y la expansión de su área de influencia constituyen dos puntos clave de la política comercial europea en el marco de las relaciones transatlánticas. Para la autora, tanto la UE como EEUU han intentado varias veces utilizar la OMC para ejercer control sobre la otra potencia a la vez que buscaban extender su influencia mediante acuerdos comerciales que cumplen con los requisitos de la OMC (Sbragia, 2009).

De esta forma, GATT/OMC se encuentran entre las instituciones multilaterales más relevantes del orden internacional tras la Segunda Guerra Mundial. No obstante, algunos autores critican su falta de relevancia en la regulación del comercio agrícola. Subramanian & Wei (2007) afirman que la OMC ha mantenido la agricultura al margen de los acuerdos, posibilitando a los países industrializados, como EEUU y la UE, introducir fuertes medidas proteccionistas en relación a estos productos. Por ejemplo, en la última Conferencia Ministerial de Buenos Aires no se llegó a ningún acuerdo en términos del comercio agrícola tras haber discutido temas como el mantenimiento de reservas de alimentos por parte de gobiernos en zonas que sufren inseguridad alimentaria, o los sistemas de apoyo a la producción agraria (FAO, 2018).

De media en todo el mundo entre 2015 y 2017 las políticas públicas destinaron 556.000 millones de euros al sector agrícola anualmente, de los cuales 434.000 millones fueron pagos directos a los agricultores, constituyendo aproximadamente un 15% de sus ingresos (OCDE, 2019). La mayor parte de estas ayudas están dirigidas a compensar los precios

del mercado internacional, distorsionando la producción y el comercio y penalizando la competitividad (OCDE, 2019).

Sin embargo, el estudio de Grant & Boys (2012) muestra que, aunque la OMC no haya liberalizado el comercio agrícola al mismo nivel que lo ha hecho con otros bienes y servicios, de forma indirecta los miembros del GATT/OMC han aumentado de media un 114% su comercio agrícola frente al 72% que ha aumentado el comercio no agrícola. De igual manera, actualmente la tendencia global es a una reducción de políticas que falsean el mercado, estando los precios que reciben los productores cada vez más alineados con los precios del mercado internacional (OCDE, 2019). Los autores Grant & Boys (2012) afirman que esto se debe a que la OMC no es sólo un foro de discusión sobre aranceles, sino que establece procedimientos que reducen la incertidumbre en las transacciones internacionales, diseña reglas que aumentan la transparencia de las políticas comerciales de los miembros y crea medios legales para abordar acciones discriminatorias.

Si bien en los años 80 muchos países desarrollados habían reducido sus aranceles en el sector agrícola independientemente de haber estado sometidos a una imposición del GATT, es posible que el hecho de ser miembros del acuerdo hubiese fomentado esta mayor disposición a llevar a cabo reformas comerciales (Anderson, 2009). Además, el ser miembro proporciona mayor poder a los gobiernos frente al lobby de aquellos grupos internos que se resisten a una liberalización de las importaciones (Grant & Boys, 2012).

La OMC cuenta también con un Mecanismo de Solución de Diferencias entre Miembros, el cual se ha visto involucrado en la resolución de algunos de los conflictos comerciales transatlánticos de mayor envergadura. Uno de ellos tuvo lugar cuando la Unión Europea prohibió la importación de carne de vacuno tratada con hormonas de EEUU y Canadá, alegando que su consumo era nocivo para la salud (Directiva Consejo de la Unión Europea 96/22/CE, 1996). La OMC, en base al artículo 2.2 del SPS, falló en contra de la Unión (Schroeder, 2016) por lo que, de acuerdo con la normativa de la organización, se obligó a la UE a eliminar estas barreras durante un plazo prudencial (OMC, 1996). Cuando el país denunciado no adopta las resoluciones del Órgano de Solución de Diferencias (OSD), los países reclamantes y demandados deben negociar una solución mutuamente aceptable y si no se llega a un acuerdo las partes afectadas tienen la opción de pedir una autorización al OSD para “suspender la aplicación de concesiones u obligaciones” comerciales con la otra parte (OMC, 1996). En este caso, la OMC permitió a EEUU y a Canadá imponer aranceles proporcionales en productos europeos –en

principio estas sanciones deben aplicarse al mismo sector en el que haya surgido la infracción (OMC, 1996)– y finalmente se solucionó la disputa en el 2009, con la UE manteniendo la prohibición a cambio de establecer cuotas de importaciones no sujetas a aranceles de vacuno sin hormonar (Schroeder, 2016). Actualmente, el ejecutivo norteamericano se muestra descontento porque esta cuota se ha extendido a importaciones de vacuno argentino y australiano (Lincicome & Picone, 2019).

8.2 La Agricultura en el seno de la OMC

La creación de la OMC durante la Ronda de Uruguay del GATT en 1995 fue acompañada por la firma del **Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS)**, el **Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio** y el **Acuerdo sobre la Agricultura**. Todos ellos están relacionados con el comercio agrario. El SPS establece que los miembros pueden aplicar normas fitosanitarias adicionales a las contenidas en el acuerdo siempre que estas tengan base científica (OMC, 1998). Es en esta excepción en la que se ampara la UE cuando impone limitaciones a productos como los OGM o aquellos en cuya producción se hayan utilizado ciertos productos químicos ya sean pesticidas, hormonas u otros, limitaciones que son criticadas por varios socios a nivel internacional. Siguiendo el principio de precaución, la UE afirma que no existe evidencia científica concluyente que demuestre que los productos que prohíbe resulten inofensivos para la seguridad humana (Aggarwal & Evenett, 2017).

El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos busca establecer reglamentos técnicos, normas y sistemas de evaluación internacionales, siempre respetando el establecimiento adicional de requisitos técnicos por parte de los Miembros para proteger “la salud o seguridad humanas, la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente” (OMC, 1995).

Por último, el Acuerdo sobre la Agricultura es el de mayor impacto en el sector. Este Acuerdo influyó la reforma de la PAC de 1992 (Parlamento Europeo, 2019). Surgió como respuesta al hecho de que la agricultura hubiese sido excluida del ámbito de aplicación de los principios del GATT, por lo que existía completa libertad para subvencionar las exportaciones y restringir las importaciones en materia agrícola (Massot & Nègre, 2018).

El Acuerdo sobre la Agricultura se perfiló en torno a tres grandes grupos: acceso de mercado, apoyo a la industria agraria doméstica y subsidios a la exportación (Parlamento Europeo, 2019). Concretamente, ciertas subvenciones a la exportación se prohibieron y otras quedaron sujetas a un compromiso de reducción; se establecieron reducciones de aranceles y disposiciones de salvaguardia especial para el acceso de mercado y se regularon futuras restricciones a la exportación de productos alimenticios (OMC, 1995b). Adicionalmente, en el Acuerdo se genera un compromiso de todos los Miembros de reducción de las subvenciones a la exportación y se reconoce un trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo (OMC, 1995b).

De acuerdo con el análisis del Parlamento Europeo, como respuesta al Acuerdo sobre Agricultura de la OMC: en el ámbito de acceso de mercado Bruselas redujo los aranceles aduaneros consolidados desde el 26% al 17%, y en el ámbito doméstico a partir de la reforma de la PAC de 2003 se disociaron la mayoría de las ayudas directas (Massot & Nègre, 2018).

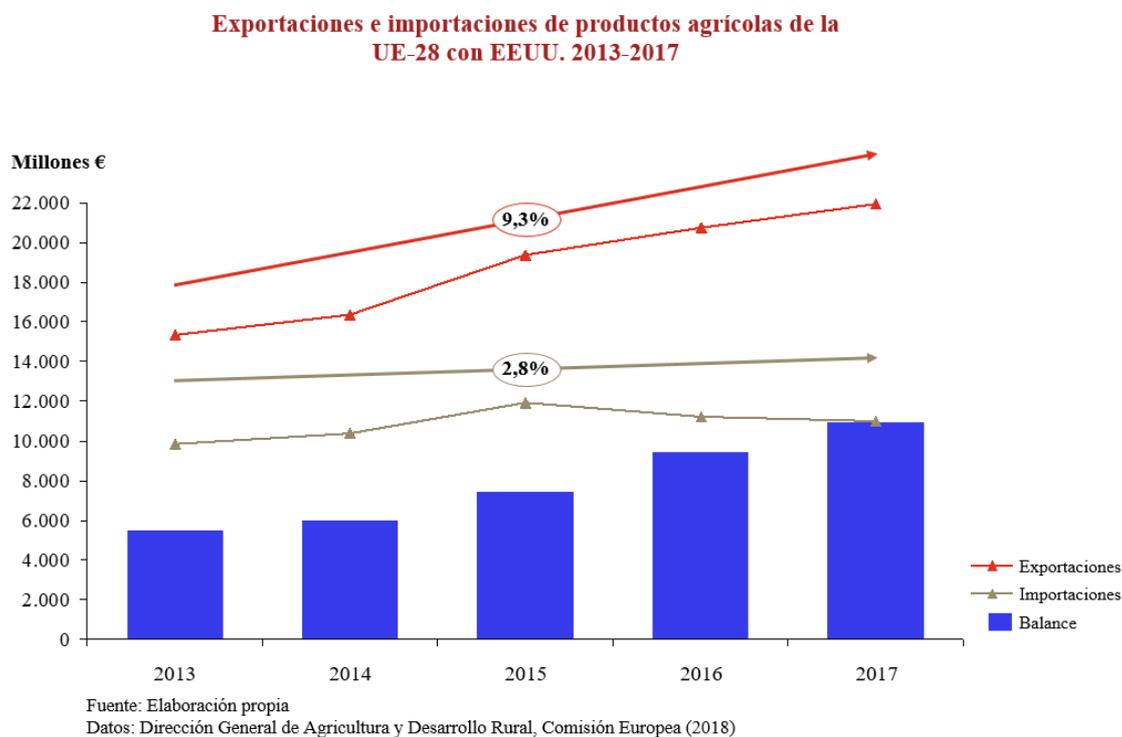
Por el contrario, en el ámbito de exportaciones la UE defendió que muchos de sus competidores al ser empresas comerciales estatales no están sujetos a las reglas de la OMC, por lo que no ha sido hasta la reforma de la PAC de 2013 cuando se han eliminado las ayudas a las exportaciones, utilizadas sólo en casos excepcionales (Parlamento Europeo, 2019).

8.3 Principales productos y tendencias en la relación bilateral agrícola

Como se ha analizado anteriormente, Estados Unidos es uno de los principales socios comerciales de la Unión Europea, concretamente en el sector agrícola EEUU es el principal destinatario de las exportaciones europeas, absorbiendo el 15,9% de las mismas, y es el segundo país en cuestión de importaciones después de Brasil (Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, Comisión Europea, 2018). Como podemos observar en la Gráfica 3, la UE ha tenido en los últimos años un saldo positivo en su balanza en el comercio bilateral. Concretamente, en 2017 el superávit europeo fue de 10.961 millones de euros, con las exportaciones habiendo experimentado un crecimiento de 9,3% desde el 2013. Esta imagen se asemeja a la que obtenemos si analizamos el total de importaciones y exportaciones de bienes y servicios entre UE y EEUU, en las cuales

experimentamos un superávit cuyo valor ha aumentado ininterrumpidamente desde 2008 (Eurostat, 2018c).

Gráfica 3. Exportaciones e importaciones de productos agrícola UE - EEUU



La UE se ha beneficiado de lo que los norteamericanos definen como un “mercado relativamente abierto” y de una fuerte demanda estadounidense de los productos de alto valor añadido que ofrece (USDA Foreign Agricultural Service, 2016).

Por el lado de las importaciones provenientes de EEUU, de acuerdo con el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) los recientes déficits agrícolas – EEUU ha mantenido una serie ininterrumpida de déficits desde 1999 – se deben a una bajada del precio de los *commodities* a nivel global y al fortalecimiento del dólar frente al euro (USDA Foreign Agricultural Service, 2016) . Esta tendencia alcista de la divisa comenzó en agosto de 2014 y se ha mantenido hasta 2019, con la excepción del primer trimestre de 2018, y con unos niveles récord entre 2015 y 2017 (Investing.com, 2019). Además, los estadounidenses se ven perjudicados debido a las restricciones en el acceso de mercado europeo de algunas de sus *commodities* más relevantes mientras algunos de sus competidores, como Canadá, están sujetos a menores aranceles debido a la existencia de acuerdos preferenciales con Bruselas (USDA Foreign Agricultural Service, 2016).

El sector alimenticio está especialmente protegido por ambos estados, con aranceles muy superiores en productos agroalimenticios que en los sectores industriales (Parlamento Europeo, 2015b). Mientras los aranceles medios impuestos por la Unión Europea a las importaciones estadounidenses son del 6,4%, para los productos lácteos alcanzan el 50%, el 30% para el azúcar y aproximadamente el 20% para los productos animales, bebidas y tabaco (Josling & Tangerman, 2014). En EEUU, los productos agrícolas sujetos a mayores aranceles son también los productos lácteos, las bebidas, el tabaco y el azúcar (Josling & Tangerman, 2014). Es relevante que estos cuatro mismos grupos son productos estratégicos para ambas regiones, específicamente el sector lácteo nacional no sólo está protegido en estos países por elevados aranceles sino que se encuentran entre los tres o cuatro grupos de productos agrícolas que más ayudas reciben tanto en el seno de la PAC como en EEUU (OCDE, 2019). De acuerdo con el informe del think tank CEPS, *Agriculture, Food and the TTIP*, los aranceles impuestos por la UE en los productos agrícolas son superiores a los estadounidenses en todos los productos salvo en el algodón, cuya producción es casi nula en los estados europeos y por lo tanto no existen barreras de entrada al mercado europeo (Josling & Tangerman, 2014).

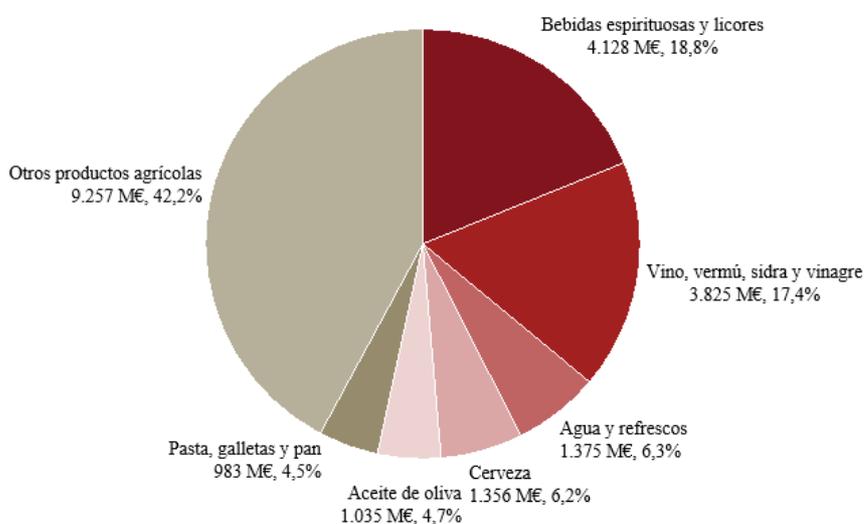
Sin embargo, se estima que el coste que suponen los aranceles es muy inferior al coste que implican para las empresas las barreras no arancelarias (Josling & Tangerman, 2014). Estos datos demuestran la sensación de necesidad que tiene concretamente el sector agrario para que las negociaciones del TTIP resulten fructíferas y se armonicen los requisitos que, junto con los aranceles, limitan la exportación de productos agrarios.

8.3.1 Exportaciones UE a EEUU

Si analizamos cuáles son los productos que más peso tienen en esta relación comercial entre EEUU y EU, en la gráfica 4 observamos que en las exportaciones europeas de 2017 las bebidas –bebidas espirituosas, vino, cerveza y agua – conformaron aproximadamente el 49% del total de bienes exportados por la Unión (Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, Comisión Europea, 2018). Esta dinámica coincide con las exportaciones agrícolas a todo el mundo, dónde el grupo que conforma el mayor porcentaje de exportaciones desde la UE es el de “bebidas, bebidas espirituosas y vinagre” (Eurostat, 2018).

Gráfica 4. Exportaciones de productos agrícolas de la UE a EEUU

Exportaciones de productos agrícolas de la UE-28 a EEUU (2017)



Fuente: Elaboración propia

Datos: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, Comisión Europea (2018)

El alto peso de las bebidas se ha mantenido durante los últimos 20 años, ya que en el año 2000 eran también el grupo de mayor porcentaje, aunque suponían el 36% (United States Department of Agriculture, 2004). Su importancia se debe a varios factores y su comercio está limitado por elevados aranceles a ambos lados del Atlántico (USDA Foreign Agricultural Service, 2016). La buena fama que tienen ciertos productos europeos a nivel mundial, como sería la cerveza *made in Germany* o los vinos franceses e italianos, juegan a favor del comercio europeo. Son productos que se basan no sólo en la calidad sino también en el valor añadido del lugar de origen, en la denominación de origen o indicación geográfica –uno de los valores que la UE quiere defender a través del TTIP – por lo que se encuentran menos afectados por las barreras comerciales con una elasticidad de la demandada baja. Además, las bebidas están entre los productos agrícolas de mayor precio, lo que posibilita que tengan más peso en la distribución por valor. En tercer lugar, los países del viejo continente lideran la producción de ciertas bebidas alcohólicas, como el vino, con una cuota del mercado de producción mundial de aproximadamente el 54% (Wine Institute, 2017). Existe además un acuerdo bilateral entre EEUU y UE que busca fomentar el comercio de vino a través de una armonización de legislación concerniente a la producción, denominación, requisitos de importación y etiquetado (Johnson, The U.S. Wine Industry and Selected Trade Issues with the European Union, 2016).

Por último, destacar las exportaciones de aceite de oliva. Si bien el aceite de oliva se sitúa en cuarta posición entre los aceites que consumen los norteamericanos (U.S. International Trade Commission, 2013), existe un gran potencial de crecimiento del mercado. Según la entonces Vicepresidenta de la Asociación Norteamericana de Aceite de Oliva (NAOOA), entre 2007 y 2012 la penetración de este aceite en los hogares se elevó desde un 30% hasta un 50% (Balch, 2012). Las expectativas de crecimiento se basan en una preocupación creciente por parte de la población de EEUU sobre su salud, un aumento de la cultura gourmet gastronómica y una bajada del precio del aceite de oliva en el país (U.S. International Trade Commission, 2013). No obstante, está en manos de los principales países exportadores de aceite de oliva, como Italia y España, el invertir para aumentar el conocimiento entre la población estadounidense sobre los beneficios de este aceite frente a otros aceites vegetales para que el mercado siga desarrollándose.

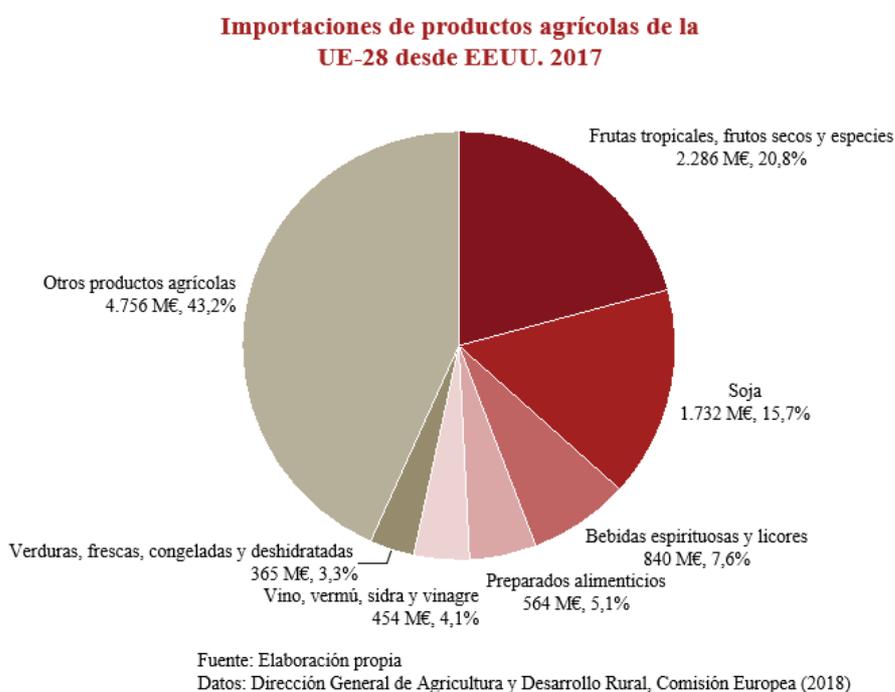
8.3.2 Exportaciones EEUU a UE

Los productos estrella de la relación de EEUU con Bruselas son los frutos secos y la soja. Los frutos secos estadounidenses provienen principalmente de California y la Unión representa su mercado de exportación más importante, absorbiendo en 2017 el 32% de su producción de frutos secos (USDA Foreign Agricultural Service, 2018). De igual manera, dentro de las importaciones que realiza la UE de frutos secos EEUU representa la mayor cuota de mercado, con un 37% del mercado de frutos secos europeos importados (USDA Foreign Agricultural Service, 2018).

Los principales importadores dentro de la UE son España, Alemania y Países Bajos y los bienes que representan un porcentaje superior son las almendras – exportaciones por valor de 1,5 mil millones de dólares en 2017 –, seguidas de los pistachos y las avellanas (USDA Foreign Agricultural Service, 2018). El consumo de frutos secos se realiza no solamente crudos, como parte importante de la dieta Mediterránea, sino que se utilizan como ingredientes de dulces típicos como el turrón, en helados e incluso se procesan y se exportan de nuevo hacia terceros países (USDA Foreign Agricultural Service, 2018). El Departamento de Agricultura Estadounidense prevé que el mercado de frutos secos europeo siga creciendo como resultado de una creciente preocupación por tomar *snacks* saludables (USDA Foreign Agricultural Service, 2018), aunque los altos precios que están experimentando estos cultivos han provocado una mayor orientación de los propios

Europeos hacia su producción. Por ejemplo España, primer importador de almendras estadounidenses, consiguió en 2018 una producción de almendras en grano un 35% más elevada que la cosecha media durante los últimos cinco años (EFE Agro, 2018).

Gráfica 5. Importaciones de productos agrícolas por la UE desde EEUU



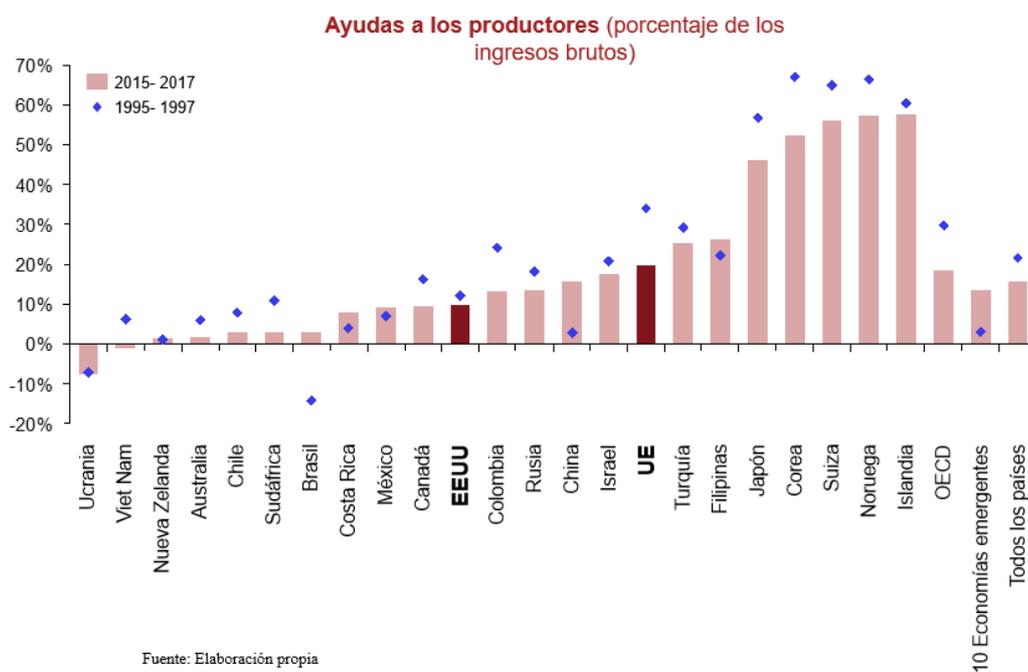
La soja se utiliza en gran medida para la elaboración de piensos y su valor llevó a que después del anuncio de barreras arancelarias a sus socios europeos en el segundo trimestre de 2018, Donald Trump recalcase en su discurso tras reunirse con Jean Claude Juncker que “el objetivo era trabajar hasta un nivel 0 de aranceles y que la UE seguiría comprando muchas toneladas de soja”, hecho que enfatizaría de nuevo Juncker en su discurso en el CSIS (*Centre for Strategic and International Studies*) (Juncker, 2018).

En 2017, en tercer lugar según su magnitud se encontraban las bebidas espirituosas y los licores. Dentro de este grupo el licor de mayor envergadura en las exportaciones desde EEUU es el whisky, que aunque en los primeros seis meses de 2018 UE aumentaron su exportaciones un 33%, en la segunda mitad del año se vieron afectadas por aranceles del 25% impuestos por Bruselas a raíz de la guerra comercial originada por D. Trump, provocando una caída del 13,4% (Reuters, 2019).

8.4 Protección estatal del sector agrario en UE y EEUU

Como ya hemos mencionado, EEUU se ha mostrado muy crítico recientemente con las ayudas que reciben los productores de la UE. En la siguiente gráfica podemos observar la evolución del porcentaje de ayudas que reciben los productores agrícolas en función de sus ingresos brutos (OCDE, 2019). De forma comparativa, de media entre 2015 y 2017 el porcentaje de ingresos de las granjas europea que suponen las ayudas públicas supera, aunque se encuentra cerca, de la media de la OECD (OCDE, 2019). No está situada entre los países con mayor ratio de ayudas los cuales son Islandia, Noruega, Suiza, Corea del Sur y Japón y, si comparamos los datos con los de 1995-1997, la UE es el actor que, porcentualmente, más ha reducido las ayudas en las últimas dos décadas (OCDE, 2019).

Gráfica 6. Ayudas estatales a los productores agrícolas



En comparación con 1997, la UE ha reducido el porcentaje de ayudas a la agricultura en función del valor añadido que supone este sector en su PIB y EEUU lo ha aumentado, por lo que actualmente se encuentran en porcentajes muy similares (OCDE, 2019). (Ver Gráfica 9 Anexo).

Es posible afirmar que por lo tanto las divergencias entre las ayudas al sector agrícola transatlánticas no se basan solamente en la cuantía, ya que de acuerdo a los números

expuestos anteriormente es similar entre ambos actores, sino que surge de la diferencia en su naturaleza.

En EEUU muchas de las ayudas son contracíclicas, con un nivel de gasto inversamente proporcional a la evolución de los precios en el mercado internacional. Así, el valor de las ayudas ha disminuido durante la última década, pero ello se debe a un incremento de precios agrícolas tras 2007-2008 (OCDE, 2019). De ello podemos inferir que las ayudas contenidas en la *Farm Bill* –documento que contiene la regulación concerniente al sector agrícola– están orientadas en gran medida a la gestión del riesgo y a los seguros agrarios, desarrollado en el título XI (H.R.2, 2018). A través de la Corporación Federal de Seguros Agrícola (*Federal Crop Insurance Corporation*), el poder ejecutivo proporciona seguros que cubren ante pérdidas en los ingresos subvencionados entre un 65%, en el caso del programa SCO, y un 80%, en el caso del STAX programa sólo apto para los productores de algodón (USDA, 2019). Estas políticas contracíclicas han generado un sistema de ayudas dependiente de la ocurrencia de “desastres naturales” –el gobierno federal determina los hechos que constituyen semejantes desastres (H.R.2, 2018)– según el cual la Consejería de Agricultura afirma que muchos productores obtienen mayores ingresos en años de mala cosecha que en años de mayor producción. Esto puede provocar incentivos a los productores para actuar de forma ineficiente o adquiriendo riesgos innecesarios, cosechando por ejemplo cultivos sujetos a precios más volátiles o menos resistentes a las inclemencias del clima.

Por su parte, la UE también ofrece instrumentos de gestión del riesgo, pero estos son de menor tamaño y abordan menos ámbitos que los estadounidenses (United States Department of Agriculture, 2004), y ello ha llevado a la Comisión a financiar un estudio sobre gestión del riesgo en la UE, el cuál incluye un apartado donde se trata específicamente “qué pueden aprender los legisladores europeos de las políticas de gestión del riesgo de Estados Unidos” (Van Kooten, 2017). Algunas de las recomendaciones que se hacen a la UE son crear más incentivos para la utilización de soluciones de mercado ya existentes, como los futuros para proporcionar cobertura frente al riesgo de precio; ofrecer cobertura más elevada en los seguros de los productores especialmente vulnerables; y formar a los agentes que venden seguros agrarios para que a través de un mayor conocimiento del sector puedan recomendar métodos y cultivos que reduzcan el riesgo en la producción (Van Kooten, 2017).

Otro instrumento del que dispone el gobierno estadounidense para dinamizar a la agricultura a través del sector alimenticio, son los SNAP. Como indica la Consejera Begoña Nieto en la entrevista (Ver Anexo 1), son como unos sellos que se otorgan a personas en riesgo de exclusión para que compren comida (Johnson, 2017). En el mandato anterior del USDA (2014- 2018), aproximadamente el 80% del presupuesto del Departamento fue destinado a este instrumento (Johnson, 2017). Estas son claramente ayudas al sector alimenticio y por ende al sector agrícola, pero se tratan de ayudas indirectas, por lo que no se puede tachar al gobierno de estar subvencionando a la agricultura.

Es posible que en esta naturaleza de ayudas indirectas a los productores radique realmente la divergencia entre los sistemas europeos y norteamericanos y en ello deba basarse la orientación de las negociaciones agrarias. Un mayor énfasis de las ayudas de la PAC en la gestión del riesgo permitiría alinear puntos de vista para avanzar en el contenido agrícola de la negociación del TTIP sin renunciar al presupuesto destinado a ayudas.

Adicionalmente, la OCDE (2019b) considera que la evolución hacia un mayor énfasis en la gestión del riesgo es esencial a nivel global, no sólo en el marco de las conversaciones transatlánticas. A medida que se reducen las ayudas estatales y los agricultores aumentan su exposición al mercado internacional, los gobiernos deben abordar de forma holística la gestión del riesgo, proporcionando instrumentos y fomentando la innovación en vistas a las crecientes implicaciones del cambio climático y aumentando la resiliencia de los productores para responder y adaptarse a los cambios en el clima y en las condiciones de mercado (OCDE, 2019b). De acuerdo con la OECD (2019), la actividad estatal debería limitarse a situaciones catastróficas que no pueden ser abordadas por el sector privado ya que no resulta rentable, y a proporcionar información y otros servicios, como infraestructura, a los productores y al sector privado para que estos actores desarrollen estrategias y herramientas para la gestión del riesgo.

8.5 Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión - Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)

8.5.1 Objetivos y Justificación del TTIP

Las negociaciones de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión comenzaron en 2013 ante una sensación de creciente inestabilidad y debilidad de ambas potencias integrantes, la Unión Europea y Estados Unidos (Sorroza Blanco, 2015). Como expone la investigadora del Real Instituto Elcano Alicia Sorroza Blanco (2015), el TTIP surge atendiendo a razones geoeconómicas en un contexto de debilidad europea por falta de liderazgo de sus miembros, un reto migratorio en un flanco mediterráneo volátil y la amenaza de salida del Reino Unido de la Unión. En cuanto a EEUU, la economía no experimentaba niveles considerables de crecimiento y la desigualdad seguía entre las prioridades de la presidencia (Sorroza Blanco, 2015).

Este acuerdo unirá a dos potencias en vistas a crear el mayor régimen de libre comercio del mundo ya que la UE y EEUU representan aproximadamente el 40% del PIB mundial, un tercio del comercio global y un “60% de los *stocks* de inversión acumulados en el mundo (más de 3,7 billones de dólares)” (Steinberg, 2013).

En su relevancia radica también la complejidad de lograr este acuerdo. A nivel interno, el amplio espectro que se quiere abordar y la diversidad de opiniones nacionales que debe conciliar la UE son algunos de los retos. A nivel externo, es necesario considerar también el impacto del TTIP en socios comerciales externos, como Canadá, por ejemplo, socio en el NAFTA y en el CETA, o Japón, protagonista del último acuerdo regional de la UE.

De forma global, las consecuencias del TTIP van más allá de los aspectos económicos y sociales y busca crear una potente relación transatlántica para abordar estratégicamente los retos del futuro (Sorroza Blanco, 2015). A nivel macroeconómico se estima que el TTIP incrementaría el PIB europeo entre un 0,3% y un 0,5%, y el PIB estadounidense entre un 0,4% y un 0,2% en 2027 (Comisión Europea, 2017b). Las exportaciones bilaterales aumentarían alrededor de un 15,3 – 27 por ciento para la UE y un 22 – 35, 7 por ciento para EEUU (Comisión Europea, 2017b). Pero para el investigador Federico Steinberg (2013), el acuerdo va más allá de los beneficios económicos directos y su objetivo final es geopolítico, las potencias tradicionales buscan reforzar su relación y alejar el discurso que dictamina un futuro dominado por los países emergentes y la zona del Pacífico (Steinberg, 2013). El TTIP busca devolver a EEUU y UE el poder para establecer las normas básicas de la economía mundial, del cual habían disfrutado en el pasado y actualmente está siendo fragmentado (Steinberg, 2013).

8.5.2 *Acuerdos de integración regional*

La necesidad de un acuerdo de integración regional entre estas dos potencias mundiales resulta evidente en el marco de una tendencia de expansión de los acuerdos regionales en todo el mundo. Según la FAO (2017d) el número de estos acuerdos ha aumentado desde aproximadamente 50, en 1990, a 279 en 2017. Sus detractores reprochan que su proliferación reduce el interés de los países en involucrarse en el desarrollo de acuerdos comerciales multilaterales en el seno de la OMC –es una de las razones a las que achacan la lentitud de los avances en la Ronda de Doha – y que la multiplicidad de estos acuerdos genera una gran complejidad técnica a la hora de comerciar (Goded Salto, 2018).

Sin embargo, son muchos también los argumentos a favor de estos acuerdos. Para la FAO (2017) los acuerdos regionales van más allá de las reglas y compromisos multilaterales y permiten profundizar la liberalización de ciertos sectores estratégicos como la propiedad intelectual, las inversiones, el movimiento de capital y personas, el e-commerce o estándares laborales y medioambientales.

Además del TTIP, tanto la UE como EEUU han o están negociando una gran cantidad de acuerdos comerciales con terceros países con mucho peso en el comercio internacional como Corea del Sur, Mercosur, Japón o Vietnam. Según los investigadores del Real Instituto Elcano la firma de estos acuerdos, si siguen normas y estándares semejantes, llevaría a que las mismas se multilateralizasen en la OMC, pues en la práctica la mayor parte del comercio mundial estaría aplicando estas nuevas normas (Steinberg, 2013). Se crearía por lo tanto lo que Steinberg (2013) denomina como una OMC 2.0, que incluiría normas originadas por “la multilateralización del nuevo regionalismo bajo el liderazgo transatlántico”.

La FAO (2017) ha identificado ciertas tendencias en el ámbito agrícola dentro de los acuerdos de integración regional que se han acordado a nivel mundial y que podrían verse incluidos en el TTIP. La reducción de aranceles es un elemento central en los acuerdos, no obstante, ciertos subsectores agrícolas más sensibles como los lácteos, la carne o el azúcar, normalmente están exentos de estas reducciones (FAO, 2017d). Las medidas no-arancelarias pueden suponer también una barrera para el comercio. Normalmente los acuerdos regionales siguen la línea marcada por la OMC en cuestión de medidas sanitarias y fitosanitarias (FAO, 2017d). Sin embargo, la UE quiso hacer un mayor énfasis en estas medidas en su acuerdo con Canadá (CETA), en el que se impusieron reglas para

fomentar una mayor comunicación y coordinación entre los países en estas áreas (FAO, 2017d).

Una medida de este tipo resultaría especialmente positiva en el caso concreto del TTIP, ya que actualmente existe gran divergencia en las medidas sanitarias debido por ejemplo a la aversión de los europeos hacia los Organismos Genéticamente Modificados (OGM). En este caso la Comisión Europea (2016) deja claro que la legislación europea de OGM permanecerá intacta y seguirá preponderando tras la firma del TTIP, pero se buscará coordinar esfuerzos para minimizar las implicaciones en el comercio de las diferencias legislativas sobre OGM.

Otras tendencias son el reconocimiento de forma general de la posibilidad de prohibir y restringir las exportaciones de forma temporal, incluida en la OMC. Como resulta coherente, los acuerdos de integración regional normalmente no incluyen medidas para reducir el apoyo nacional a la agricultura ya que limitar subsidios agrícolas supondría beneficiar el comercio con cualquier socio, no sólo el comercio bilateral con el otro miembro del acuerdo (FAO, 2017d). Es por ello que EEUU ha denunciado el sistema de ayudas europeo a nivel multilateral, en la OMC. Además, hacer especial énfasis en este tema en la negociación del TTIP supondría paralizar las conversaciones debido a la importancia que, como hemos analizado, la UE ha otorgado históricamente, y seguirá otorgando, a la PAC.

8.5.3 *Contenido del TTIP*

Las principales líneas que persigue abordar la Unión con el TTIP son (1) la eliminación de innecesarias barreras regulatorias al comercio, (2) asegurar una mayor protección de las Indicaciones Geográficas europeas de productos agrícolas, (3) facilitar las formalidades en las aduanas y abordar normativas de competencia y (4) generar un desarrollo sostenible (Comisión Europea, 2014). La Comisión Europea (2014) considera que los principales beneficios del acuerdo provendrán de la eliminación de *behind-the-border barriers*, barreras tras la frontera al comercio, pero defienden que lo lograrán sin sacrificar la protección laboral, medioambiental y la protección del consumidor. Estas afirmaciones han sido entendidas por ciertas partes de la sociedad como contradictorias, pues consideran que los beneficios de este acuerdo pasan por la liberalización tanto

económica como social, y que eso llevará a bajar los estándares que protegen el mercado laboral, el medioambiente, la sanidad, etc. (Centella, 2015).

En primer lugar, el acuerdo busca alcanzar un nivel cero de aranceles, lo cual es especialmente difícil para la producción agrícola, donde los aranceles alcanzan máximos (Steinberg, 2013). A partir de este nivel básico, desde la perspectiva estadounidense el TTIP ha de centrarse en las barreras no arancelarias que disminuyen las oportunidades de exportación norteamericana y/o que distorsionan el comercio, como las medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS) que no tienen base científica, injustificadas barreras técnicas al comercio y otras barreras tras la frontera (Office of the United States Trade Representative, 2014).

8.5.4 La Agricultura en el TTIP

A pesar de que se haya excluido el tema de los subsidios agrícolas de la negociación del acuerdo, al igual que otros temas en los que resultaría extremadamente difícil llegar a alinearse (Steinberg, 2013) la agricultura es uno de los epicentros del acuerdo, tanto en vistas a los beneficios que supondría para los productores la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, como por los riesgos que los europeos ven para su salud en una armonización de los requisitos de los alimentos.

Los puntos clave del TTIP concernientes al sector agrícola son las Indicaciones Geográficas, las medidas SPS y las barreras técnicas al comercio (TBT), además de una cooperación permanente en materia de regulación (*Regulatory Cooperation*) (Schroeder, 2016).

El fin del TTIP es incrementar el comercio entre ambas potencias y, de acuerdo con los cálculos del Centro de Estudios Prospectivos y de Información Internacional francés CEPPII, de forma global el comercio transatlántico se incrementaría en torno a un 50%, dato que se multiplica en el caso de la agricultura, llegando a incrementar el comercio agrícola entre un 150 y un 170 por ciento (Fontagné, Gourdon, & Jean, 2013). Ello refleja el peso que tienen las barreras arancelarias y no arancelarias en este sector.

Tabla 1

Impacto a largo plazo del TTIP en el comercio bilateral

Exportador	Importador	Total	Agricultura	Industria	Servicios
Comercio Transatlántico					
UE27	EEUU	49,0	149,5	61,8	24,0
EEUU	UE27	52,5	168,5	66,4	14,0
Otras relaciones comerciales					
EEUU	RdM¹	-1,4	-1,9	-1,3	-1,6
UE27	RdM¹	-1,4	-0,4	-1,4	-1,4
RdM¹	EEUU	-2,5	-0,8	-2,8	-0,7
RdM¹	UE27	0,2	-1,5	0,1	0,6
UE27	UE27	-1,2	-2,6	-2,3	2,8

¹ RdM: El Resto del Mundo

Fuente: Fontagné, Gourdon, & Jean (2013)

Resulta interesante también cómo el TTIP reduciría el comercio agrícola de ambas regiones con el resto del mundo y el propio comercio intraeuropeo. Esto sugiere que, aunque los miembros de la Unión se vean favorecidos por las cortas distancias dentro del continente, el menor coste del transporte marítimo y una mayor competitividad por parte de los productores estadounidenses podrían impactar negativamente en el comercio agrícola intracontinental. No obstante, esta reducción del comercio intraeuropeo es mínima con respecto al incremento de oportunidades en el mercado transatlántico.

En su publicación sobre las reflexiones que se habían desarrollado en los dos primeros años de negociación, el Parlamento Europeo (2015) defiende que se mantengan cuotas en determinados productos alimenticios estratégicos o que se cree una lista de productos que queden exentos de las medidas de liberalización del comercio. Haciendo referencia al vacuno hormonado, el pollo tratado con patógenos y los OGM, el presidente Juncker garantiza que bien si se realizarán esfuerzos para establecer estándares transatlánticos, la UE no sacrificará la seguridad alimentaria y no negociará sobre estos temas (Parlamento Europeo, 2015b). De igual manera, en un discurso en la Universidad de Columbia sobre el futuro del TTIP, la Comisaria de Comercio Cecilia Malmström enfatizó en la necesidad de que el TTIP debe respetar los valores de ambos lados del Atlántico, incluyendo la protección regulatoria y el desarrollo sostenible (Comisión Europea, 2015b).

Resulta evidente que para liberalizar el mercado de los productos alimentarios ambas partes deben realizar un ejercicio de confianza en el que cada una acepte los estándares y procesos que ejecuta la otra parte para proteger al consumidor (Steinberg, 2013).

8.5.5 *Críticas al TTIP*

El TTIP responde al objetivo principal de la política comercial común de la UE, “la Unión contribuirá [...] a la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y a las inversiones extranjeras directas, así como a la reducción de las barreras arancelarias y de otro tipo” (TFUE, Artículo 206). No obstante, el TFUE también limita el alcance de los acuerdos internacionales a su compatibilidad con las “políticas y normas internas de la Unión” (TFUE, Artículo 207). Estas dos posiciones complementarias, pero en ocasiones excluyentes, han generado gran debate en la sociedad civil de muchos países europeos. ONGs y otras organizaciones civiles han expresado su preocupación de que el acuerdo transatlántico no respete la regulación que protege el medioambiente y la salud y bienestar de los consumidores.

Además de la opacidad de las negociaciones, los críticos denuncian que supondrá una amenaza al empleo europeo, la regulación alimenticia, el medio ambiente, los servicios públicos y la privacidad (Hilary, 2014). A continuación, se expondrán los argumentos que guardan mayor relación con el comercio agrícola.

De forma generalizada, se ha criticado la falta de transparencia que han seguido los negociadores. Lo que ha hecho que gran parte de la sociedad afirmase que esta escasez de transparencia corresponde con un interés político de beneficiar a las grandes corporaciones a expensas de los ciudadanos. Tanto EEUU como la UE han restringido el acceso de los miembros del Congreso y del Parlamento, respectivamente, a los documentos negociados, mientras Washington sí ha permitido su acceso a sus asesores provenientes del ámbito empresarial (Hilary, 2014). En contra de estos argumentos, la Comisión Europea ha publicado un informe en el que muestra que el 87,9% de los exportadores del sector agrícola son PYMEs, y que son las PYMEs del sector alimenticio y de bebidas lo que sufren mayores inconvenientes por las barreras que impone el gobierno federal (Comisión Europea, 2015). El TTIP facilitaría los procedimientos de exportación que deben cumplimentar estas empresas y productores, los cuales tienen

menos recursos que las grandes empresas para lidiar con la complejidad burocrática que supone exportar (Comisión Europea, 2015).

La búsqueda de una convergencia de estándares es interpretada por muchos como una convergencia a la baja de la regulación (Centella, 2015). En el ámbito de regulación de inocuidad de los alimentos, la ciudadanía critica que el TTIP podría dejar la puerta abierta a la venta de productos sujetos a pesticidas actualmente prohibidos por Bruselas, vacuno hormonado y organismos genéticamente modificados (Hilary, 2014). Su prohibición está basada en la posibilidad anteriormente mencionada que ofrece la OMC para establecer medidas fitosanitarias adicionales a las comprendidas en el acuerdo SPS si no existe evidencia de su carácter inofensivo (OMC, 1995).

Los OGM son un punto central en las negociaciones y la divergencia de opiniones es considerada por algunos autores como base de la imposibilidad de firmar un acuerdo transatlántico, al menos de semejante magnitud a la que se espera que abarcase el TTIP. El grado de aceptación de la población europea de los OGM es muy bajo (Aggarwal & Evenett, 2017) debido a la preocupación por sus efectos en el medio ambiente, las zonas de cultivo y la biodiversidad (Papademetriou, 2014). Este rechazo ha llegado a convertirse en una señal de identidad frente a la cultura alimenticia norteamericana.

Por su parte, Washington ha intentado presionar a Bruselas para que abriese su mercado a los OGM, especialmente desde 2006, cuando la OMC falló en contra de las medidas fitosanitarias que la UE exponía para prohibir la importación y el cultivo de OGM (Office of the United States Trade Representative, 2015). Y al contrario de lo que era de esperar, tras el comienzo de las negociaciones del TTIP las distancias sobre el tratamiento de estos productos a ambos lados del Atlántico se han incrementado, con la UE aprobando una directiva en 2015 que permite a cada Estado Miembro restringir o prohibir el cultivo de OGM en su territorio una vez estos hayan sido autorizados por la Unión (Parlamento Europeo, 2015). Esta acción fue calificada por el Departamento de Comercio de EEUU como “no constructiva” debido a que, fraccionar la legislación concerniente a los OGM en 28 Estados, dificulta las negociaciones (Office of the United States Trade Representative, 2015). Además, refleja la voluntad de la UE de no incluir en la negociación la opción de adoptar una regulación más laxa sobre estos cultivos.

9. EL FUTURO DE LAS RELACIONES AGRÍCOLAS UE – EEUU

Durante las últimas décadas se ha producido una **liberalización** del sector agrícola no sólo dentro de la UE, como ha demostrado la evolución de las sucesivas reformas de la PAC, sino en toda la comunidad internacional, impulsada por la liberalización del comercio que promueve la OMC. Resulta por lo tanto plausible que se mantenga la tendencia de eliminación de subsidios agrícolas que distorsionan el mercado y desincentivan la productividad, sostenibilidad y la resiliencia (OCDE, 2019). Adicionalmente, las políticas agrarias estarán crecientemente asociadas a prácticas asociadas a la preservación del medioambiente (OCDE, 2019).

No obstante, en el medio plazo los países desarrollados seguirán apoyando sus sectores agrícolas, especialmente en vistas al impacto que tendrá el cambio climático. En un contexto de auge de nacionalismo y proteccionismo económico, en el que la Unión está progresivamente perdiendo relevancia en el sistema de organización económica global, Bruselas deberá **orientar las próximas reformas de la PAC hacia las pautas que marca el Congreso norteamericano en su apoyo al sector agrícola** y así lograr mejores condiciones para comerciar. Como se ha analizado, Estados Unidos es el principal socio comercial de la Unión en el comercio total de bienes y servicios y en el comercio agrícola, por lo que la UE debe evitar que sanciones a sus exportaciones por acusación de que su competitividad reside en un excesivo número de ayudas directas. Se debe evitar que eventos como las sanciones impuestas en agosto de 2018 a las aceitunas negras españolas (Villaécija, 2018) sienten precedente y se conviertan en la nueva norma. Por consiguiente, la Unión debe acelerar la transición entre un sistema de ayudas basada en los pagos directos hacia un sistema centrado en la provisión de servicios públicos e infraestructura a los agricultores y en la gestión del riesgo – que distinga claramente entre riesgos catastróficos, en los que debe estar involucrada toda la sociedad, y riesgos empresariales, para los cuales existen o pueden desarrollarse medidas de mercado (OCDE, 2018b).

El liderazgo de Estados Unidos y de la Unión Europea en el comercio agrícola debe pasar por la **innovación**, para aumentar su competitividad mediante una mayor productividad a pesar de contar con costes de mano de obra superiores frente a los países en vías de desarrollo. Otro de los principales efectos de la innovación agrícola es el uso sostenible de los recursos, uno de los objetivos de desarrollo sostenible de la ONU (Programa de las

Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015). La innovación tecnológica requiere de un esfuerzo por establecer redes para su transmisión, es necesario trabajar en dos vertientes: la creación de conocimiento a través de la investigación e innovación pública y privada, y su transmisión a los agricultores mediante la educación. Es por ello que este objetivo de transmisión de conocimiento se ha especificado como uno de los seis objetivos principales del segundo pilar de la PAC (Parlamento Europeo , 2018).

Asimismo, siguiendo las teorías de comercio internacional como la de Heckscher Ohlin, estas dos regiones deben sacar provecho del capital tecnológico y humano del que disponen y enfocarse en **productos agrícolas de mayor valor añadido** frente a los *commodities*, productos como el aceite de oliva y las bebidas además de los alimentos procesados. Ello llevará a una inevitable rivalidad por la producción de productos similares, y es aquí donde tomaría especial relevancia la protección de indicaciones de origen de los productos alimenticios europeos que persigue defender la UE en el TTIP.

Esta **protección de indicaciones geográficas** es altamente probable que se incluyan en un futuro TTIP, al igual que se ha incluido en el CETA, y en los acuerdos de comercio que tiene la UE con Corea del Sur, Colombia y Perú, América Central y Singapur (O'Connor). Aunque las características de esta protección en EEUU son difíciles de predecir ya que las denominaciones cubiertas en estos acuerdos previos varían y el tipo de protección también (O'Connor). Además, el Departamento de Comercio de Estados Unidos (USTR) critica que como propiedad intelectual que representan las indicaciones geográficas, cada una debe ser estudiada individualmente de acuerdo con los méritos que hayan supuesto su desarrollo en cada país (Lincicome & Picone, 2019), por lo que no se podrá acordar una amplia lista de denominaciones de forma conjunta, sino que se negociarán individualmente.

Las **SPS** serán un tema difícil de resolver. EEUU y la UE deben hacer un ejercicio de confianza mutua, aceptando los sistemas de control alimenticio de realiza el otro. El hecho de que no se reconozcan los métodos de control de bacterias que realiza el otro país aunque sean efectivos, o que se utilicen estándares de medida de nivel de pesticida inconsistentes resultan trabas al comercio que no necesariamente aumentan los niveles de seguridad alimenticia de la sociedad (Watts, 2015). Tratándose de algunos de los países más desarrollados del mundo, donde existe una elevada protección al consumidor, parece razonable que estas medidas puedan ser armonizadas, aunque otros temas dentro de los cuales debemos destacar los OGM, resulta improbable que puedan ser incluidos en un

tratado. Al fin y al cabo Juncker considera este rechazo como un aspecto de la cultura europea (Parlamento Europeo, 2015b), y la cultura de una sociedad no es posible negociarla en un acuerdo comercial. Aunque también es posible que si las negociaciones se demoran varios años la ciencia y la evidencia empírica podrían optimizar los usos de la modificación genética de los alimentos, y aportar pruebas que la UE considere suficientes para no considerarlos nocivos para el medioambiente y la salud. Una vez más, esto dependerá del alcance de la ciencia y del grado de conocimiento y educación de la sociedad en cuanto a defender o no su adopción con un conocimiento completo de sus características.

Ante todo, la armonización en la que resulte un acuerdo transatlántico que fomente la relación comercial agrícola entre la UE y EEUU debe estar acompañada de un ejercicio de **educación** a la sociedad, tal y como comenta la Consejera de Agricultura en la entrevista. La Unión es una organización supranacional que si bien tiene innumerables beneficios a nivel político, social y económico, en muchas ocasiones no ha sabido transmitirlo a la sociedad civil. Y de esta incapacidad es fiel reflejo por ejemplo el Brexit, donde el populismo y el anti europeísmo ganaron terreno entre una población que no estaba correctamente informada de las implicaciones que tenía la pertenencia a la UE. En un proceso de semejante envergadura como es el de establecer un acuerdo comercial transatlántico, los europeos deben conocer cuáles son realmente los efectos de este acuerdo de la mano de Bruselas, evitando que los grupos anti sistema y nacionalistas opaquen el desarrollo de las negociaciones.

10. CONCLUSIONES

Como afirma la OCDE y la Consejera de Agricultura, la tendencia a nivel global es de liberalización del sector agrícola. Bruselas es consciente de ello y por lo tanto está enfocando sus ayudas hacia métodos de producción sostenibles y hacia una red de innovación y de transferencia de conocimiento, creando las condiciones necesarias para que la agricultura del viejo continente siga siendo competitiva en un futuro marcado por las presiones para liberalizar el sector.

En referencia a las relaciones bilaterales, los lazos y similitudes que unen a Estados Unidos y a la Unión Europea en el plano político, cultural y económico, hacen que en un mundo multilateral y globalizado como el que vivimos sea necesario y beneficioso para ambas partes alcanzar un ambicioso acuerdo comercial transatlántico. No obstante, resulta evidente que en la construcción de un proyecto de semejante envergadura brotan marcadas diferencias y conflictos de intereses. El sector agrícola, siendo uno de los sectores estratégicos y de mayor proteccionismo por excelencia, es fuente de disputas en el seno de estas negociaciones. Siendo los organismos genéticamente modificados, otros reglamentos técnicos, medidas sanitarias y fitosanitarias, las indicaciones geográficas, y los pagos directos contenidos en la PAC, los temas en los que ha surgido mayor controversia. El peso de la Unión Europea y de Estados Unidos en el comercio mundial podría implicar que la armonización en estos temas se multilateralizase y los países desarrollados y emergentes pasasen a adoptar estos nuevos estándares regulatorios con el fin de incrementar sus relaciones comerciales (Steinberg, 2013).

Como se ha demostrado a en este estudio, en un contexto de pérdida de poder internacional por parte de Europa, ésta debe buscar fortalecer los lazos con EEUU y en la agricultura ello implica un alineamiento no sólo en SPS, sino en el diseño de las ayudas proporcionadas a los productores. Las futuras reformas de la PAC deben mirar hacia la legislación contenida en la *Farm Bill* y eliminar los pagos directos a favor de unos instrumentos de gestión del riesgo de mayor fortaleza. Esto permitirá a la UE que Estados Unidos siga siendo su principal mercado de productos agrícolas y reforzar la tendencia de superávit iniciada pocos años atrás.

11. BIBLIOGRAFÍA

- Aggarwal, W., & Evenett, S. (2017). Resisting behind the border talks in TTIP: The cases of GMOs and data privacy. *Business and Politics*, 19(4), 593-620.
- Anderson, K. (2009). Policy Reforms Affecting Agricultural Incentives: Much Achieved, Much Still Needed. *The World Bank Observer*, 25(1), 21-55.
- Antonelli, C., & Fassio, C. (2014). The economics of the light economy: Globalization, skill biased technological change and slow growth. *Technological Forecasting and Social Change*, 87(1), 89-107.
- Balch, E. (2012). Testimony of Eryn Blanch, executive VP of the NAOOA before the U.S. International Trade Commission.
- Banco Mundial. (2017). *Agriculture, forestry, and fishing, value added (% of GDP)*. Obtenido de The World Bank:
<https://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS>
- Banco Mundial. (2018). *GDP (current US\$)*. Recuperado el 22 de enero de 2019, de Data. The World Bank Group:
<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2017&start=2000>
- Banco Mundial. (2019). *Employment in agriculture (% of total employment) (modeled ILO estimate)*. Obtenido de The World Bank:
<https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS>
- Centella, J. L. (2015). Lo que nos espera con el TTIP. *El Siglo*(1120), pág. 20.
- Comisión Europea. (14 de June de 2014). *Member States Endorse EU-US Trade and Investment Negotiations*. Obtenido de Políticas, information and services. News archive: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=918>
- Comisión Europea. (2015). *Small and Medium Sized Enterprises and the Transatlantic Trade and Investment Partnership*. Comisión Europea, Luxembourg.
- Comisión Europea. (2015b). *Speech: TTIP and Beyond: EU Trade Policy in the 21st Century*. Obtenido de Políticas, information and services. News achive: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1371>
- Comisión Europea. (septiembre de 2016). *TTIP Questions and answers*. Recuperado el 4 de febrero de 2019, de Políticas, information and services:
<http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/questions-and-answers/>
- Comisión Europea. (2017). *CAP indicators*. Recuperado el 17 de febrero de 2019, de Políticas, information and services:
https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DataPortal/cmef_indicators.html
- Comisión Europea. (2017b). *SIA in support of the negotiations on a Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*. Comisión Europea, Bruselas.
- Comisión Europea. (2018). *Statistical Factsheet European Union*.

- Comisión Europea. (2018b). *Monitoring EU Agri-Food Trade: Development in 2017*.
- Comisión Europea. (2018c). *Public opinion on the common agricultural policy*. Recuperado el 17 de febrero de 2019, de Políticas, information and services: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance/eurobarometer_en
- Comisión Europea. (2018d). *The common agricultural policy at a glance*. Recuperado el 08 de febrero de 2019, de Políticas, information and services: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en
- Comisión Europea. (2018e). *Future of the common agricultural policy*. Recuperado el 17 de febrero de 2019, de Políticas, information and services: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_en
- Comisión Europea. (2019). *EU annual budget life-cycle: figures*. Recuperado el 08 de febrero de 2019, de Budget: http://ec.europa.eu/budget/annual/index_en.cfm
- Comisión Europea. (2019b). *Trade in cereals, oilseeds and protein crops, rice*. Obtenido de https://ec.europa.eu/agriculture/cereals/trade_en
- Comisión Europea. (2019c). *World prices. EU Crops Market Observatory - Cereals*. Obtenido de https://ec.europa.eu/agriculture/market-observatory/crops/cereals/statistics_en
- Comisión Europea. (s.f.). *Rural development*. Recuperado el 17 de may de 2019, de Commission and its priorities: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/rural-development/
- De Cicco, A. (2016). *The fruit and vegetable sector in the EU - a statistical overview*. Obtenido de Eurostat, statistics explained: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/The_fruit_and_vegetable_sector_in_the_EU_-_a_statistical_overview#Fresh_vegetables:_holdings.2C_areas_and_production
- Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, Comisión Europea. (2018). *Agri-food Trade Statistical Factsheet*.
- Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, Comisión Europea. (2018b). *Agri-food trade statistical factsheet. European Union - Russia*.
- Directiva Consejo de la Unión Europea 96/22/CE. (1996). *Prohibición de administrar hormonas (y otras sustancias) a los animales de explotación*.
- EFE Agro. (18 de julio de 2018). La almendra en regadío impulsa al sector a niveles récord de producción. *EFE Agro*.
- Eurostat. (2018). *Extra-EU trade in agricultural goods*. Obtenido de Eurostat Statistics explained: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Extra-EU_trade_in_primary_goods#EU_is_a_net_importer_of_primary_goods
- Eurostat. (2018b). *Extra-EU trade in goods*. Obtenido de Eurostat statistics explained: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Extra-EU_trade_in_goods#Evolution_of_extra-EU_trade

- Eurostat. (2018c). *USA-EU international trade in goods statistics*. Obtenido de Eurostat Statistics explained: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=USA-EU_-_international_trade_in_goods_statistics#EU_and_United_States_in_world_trade_in_goods
- Eurostat. (2019). *USA-EU - international trade in goods statistics*. Obtenido de Eurostat, Statistics explained: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/USA-EU_-_international_trade_in_goods_statistics
- FAO. (2010). *FAOSTAT database: Production Crops*. Rome: FAO.
- FAO. (2017). *Agricultural markets: trends and outlook*. Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO support to the WTO negotiations and the 11th ministerial conference in Buenos Aires.
- FAO. (2017b). *Non-tariff measures in agricultural trade*. FAO support to the WTO negotiations at the 11th ministerial conference in Buenos Aires.
- FAO. (2017c). *The changing patterns of agricultural trade*. FAO support to the WTO negotiations at the 11th ministerial conference in Buenos Aires.
- FAO. (2017d). *The treatment of agriculture in Regional Trade Agreements*. FAO, FAO support to the WTO negotiations at the 11th ministerial conference in Buenos Aires.
- FAO. (2018). *Eleventh WTO Ministerial Conference (MC11) – Outcomes for agriculture and fisheries*. Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Fontagné, L., Gourdon, J., & Jean, S. (2013). *Transatlantic Trade: Whither Partnership, Which Economic Consequences? CEPII Policy Brief*.
- Goded Salto, M. (2018). *La integración económica [material de clase]*.
- Grant, J., & Boys, K. A. (2012). *Agricultural Trade and the GATT/WTO: Does Membership Make a Difference*. *American Journal of Agricultural Economics*, 94(1), 1-24.
- H.R.2. (2018). *Agriculture Improvement Act of 2018*. 115th Cong.
- Hilary, J. (2014). *The Transatlantic Trade and Investment Partnership: a charter for deregulation, an attack on jobs, an end to democracy*.
- Investing.com. (2019). *EUR/USD - Euro Dólar estadounidense*. Obtenido de <https://es.investing.com/currencies/eur-usd>
- Johnson, R. (2016). *The U.S. Wine Industry and Selected Trade Issues with the European Union*. Congressional Research Service.
- Johnson, R. (2017). *Previewing a 2018 Farm Bill*. Congressional Research Service.
- Josling, T., & Tangerman, S. (December de 2014). *Agriculture, Food and the TTIP: Possibilities and Pitfalls*. *Paper No.1 in the CEPS-CTR project "TTIP in the Balance" (99)*.
- Juncker, J. (2018). *Keynote speech 'Transatlantic relations at a crossroads'* by President Juncker at the Centre for Strategic and International Studies (CSIS). Washington D.C.

- Kerremans, B. (2004). What went wrong in Cancun? a principal-agent view on the EU's rationale towards the Doha Development Round. *European Foreign Affairs Review*, 9(3), 363-393.
- Lincicome, S. S., & Picone, B. (2019). *United States Releases Annual Assessment of Foreign Trade Barriers*. Obtenido de White & Case: <https://www.whitecase.com/publications/alert/united-states-releases-annual-assessment-foreign-trade-barriers>
- Lumbreras, C. (2 de julio de 2018). El debate presupuestario pasa a un segundo plano. *Agroeuropa*(1492), pág. 3.
- Markovic, I., & Markovic, M. (2014). Agricultural protectionism of the European Union in the conditions of international trade liberalization. *Economics of Agriculture*, 2.
- Massot, A. (2018). *La política agrícola común (PAC) y el Tratado*. Recuperado el 08 de febrero de 2019, de Fichas temáticas sobre la Unión Europea: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/103/la-politica-agricola-comun-pac-y-el-tratado>
- Massot, A., & Nègre, F. (2018). *El Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC*. Recuperado el 2 de marzo de 2019, de Parlamento Europeo. Fichas temáticas sobre la Unión Europea: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/111/el-acuerdo-sobre-la-agricultura-de-la-omc>
- Meunier, S. (2000). What Single Voice? European Institutions and EU–U.S. Trade Negotiations. *International Organization*, 54(1), 103-135.
- Noleppa, S., & Von Witzke, H. (s.f.). *EU agricultural production and trade: Can more efficiency prevent increasing land grabbing outside of Europe?*
- OCDE. (2018). *Compare your country. Support for Agriculture*. Recuperado el 17 de febrero de 2019, de Agricultural Policy Monitoring and Evaluation: <http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/monitoring-and-evaluation.htm>
- OCDE. (2018b). *Getting the agricultural policy mix right*. Obtenido de Agricultural policy monitoring and evaluation: <https://www.oecd.org/agriculture/topics/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation/>
- OCDE. (2019). *OECD Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2018*. OECD.
- OCDE. (2019b). *Taking a holistic approach to agricultural risk management*. Obtenido de <http://www.oecd.org/agriculture/topics/risk-management-and-resilience/>
- O'Connor, B. (s.f.). *Geographical Indications in CETA, the Comprehensive Economic and Trade Agreement between Canada and the EU*. O'Connor European Lawyers, NCTM Association d'avocats.
- Office of the United States Trade Representative. (2014). *Non-Tariff Barriers and Regulatory Issues*. Obtenido de <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/transatlantic-trade-and-investment-partnership-t-tip/t-tip-2>
- Office of the United States Trade Representative. (2015). *USUSTR Expresses Concern over EU Proposal to Allow Member States to Ban the Use of GE Food and Feed Deemed Safe by EU*. Obtenido de Office of the United States Trade

- Representative: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2015/april/ustr-expresses-concern-over-eu>
- Office of the United States Trade Representative. (2019). *European Union*. Obtenido de <https://ustr.gov/countries-regions/europe-middle-east/europe/european-union>.
- OMC. (1995). *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*. OMC.
- OMC. (1995b). *Acuerdo sobre la Agricultura*.
- OMC. (1996). *Artículo 22 Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de diferencias*. OMC.
- OMC. (1998). *Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias*.
- OMC. (s.f.). *What is the WTO*. Recuperado el 4 de febrero de 2019, de Organización Mundial del Comercio:
https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/whatis_e.htm
- Organización Mundial del Comercio. (2016). *Nairobi package*. Recuperado el 18 de febrero de 2019, de OMC:
https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/nairobipackage_e.htm
- Papademetriou, T. (2014). *Restrictions on Genetically Modified Organisms: European Union*. Obtenido de Library of Congress:
<https://www.loc.gov/law/help/restrictions-on-gmos/eu.php>
- Parlamento Europeo . (2018). *Second pillar of the CAP: rural development policy*. Obtenido de Fact sheets on the European Union:
<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/110/second-pillar-of-the-cap-rural-development-policy>
- Parlamento Europeo. (2015). *Directiva (UE) 2015/412*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Parlamento Europeo. (2015b). *EU-US negotiation on TTIP. A survey of current issues*. European Parliamentary Research Service.
- Parlamento Europeo. (2019). *WTO Agreement on Agriculture*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- Reuters. (21 de March de 2019). Tariffs are giving American whiskey makers a hangover, as liquor exports plummet. *NBC News*.
- Romel, V. (04 de february de 2019). US-China tariff war will divert trade to EU, says UN. *Financial Times*.
- Sbragia, A. (2009). The EU, the US, and Trade Policy: Competitive Interdependence In the Management of Globalization . *European Union Studies Association 11th Biennial Conference*. Marina del Rey, California.
- Schroeder, W. (2016). Transatlantic Free Trade Agreements and European Food Standards. *European Food & Feed Law*, 6, 494-501.

- Sgueo, G. (21 de July de 2016). *The two pillars of the EU Common Agricultural Policy*. Obtenido de LinkedIn: <https://www.linkedin.com/pulse/two-pillars-eu-common-agricultural-policy-gianluca-sgueo/>
- Sorroza Blanco, A. (2015). Más allá del TTIP. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*(110), 213-222.
- Spirits Europe. (2018). *Trade Review 2017*. Spirits Europe.
- Steinberg, F. (2013). Negociaciones comerciales entre la UE y EEUU: ¿Qué hay en juego? *ARI Elcano Royal Institute*, 42.
- Subramanian, A., & Wei, A. (2007). The WTO Promotes Trade Strongly but Unevenly. *Journal of International Economics*, 72(1), 151-175.
- TFUE. (s.f.). *Artículo 206*.
- TFUE. (s.f.). *Artículo 207*.
- Timiras, L., Zait, L., & Nichifor, B. (2012). Agrifood sector in the European Union foreign trade. *Agronomy Series of Scientific Research*, 55, 275-279.
- Trading Economics. (2019). *Crude oil*. Recuperado el 22 de enero de 2019, de Markets: <https://tradingeconomics.com/commodity/crude-oil>
- U.S. International Trade Commission. (2013). *Olive Oil: Conditions of Competition between U.S. and Major Foreign Supplier Industries*. Washington D.C.
- UNCTAD. (04 de february de 2019). *Trade Wars: The Pain and the Gain*. Obtenido de <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=1989>
- United States Department of Agriculture. (2004). *U.S. - E.U. Food and Agriculture Comparisons*. USDA, Washington DC.
- USDA. (2019). *USDA Economic Research Service*. Obtenido de Crop Insurance Program Provisions-Title XI: <https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-commodity-policy/crop-insurance-program-provisions-title-xi/>
- USDA Foreign Agricultural Service. (2016). *EU Agricultural Exports, Trade Surplus with U.S. Reach Record Levels in 2015*.
- USDA Foreign Agricultural Service. (2018). *EU-28 Tree Nuts Annual 2018*. USDA.
- Van Kooten, G. C. (2017). *Study on risk management in EU Agriculture*. Comisión Europea, Brussels.
- Villaécija, R. (13 de noviembre de 2018). Trump gana la guerra del arancel a la aceituna negra: las exportaciones españolas caen y las de California crecen. *El Mundo*.
- Watts, J. (2015). The Transatlantic Trade and Investment Partnership: An Overly “Ambitious” Attempt to Harmonize Divergent Philosophies on Acceptable Risks in Food Production Without Directly Addressing Areas of Disagreement. *North Carolina Journal of International Law & Commercial Regulation*, 84-136.
- Wine Institute. (2017). *Statistics*. Obtenido de Wine Institute: <https://www.wineinstitute.org/resources/statistics>

12. ANEXO

Anexo 1

Entrevista a la Consejería Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente de España en Washington D.C.

Begoña Nieto Gilarte - Consejera de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente del Ministerio de España para EEUU y Canadá

1. ¿Cuáles son las tendencias más relevantes en el comercio agrícola europeo con EEUU? ¿Y en el comercio entre España y EEUU?

En las exportaciones europeas a EEUU las bebidas han tenido durante los últimos años un peso muy alto, y es probable que la tendencia siga al alza. Las bebidas europeas gozan de una alta consideración entre los norteamericanos, se ha creado una imagen de marca que difícilmente puede ser dañada.

En las importaciones los productos de mayor relevancia, y que además siguen ganando terreno a los europeos, son los frutos secos. Las plantaciones de California han conseguido alcanzar unos niveles de precios muy difíciles de igualar, por lo que están desplazando a los productores nacionales. Otro cultivo muy importante que importa Europa es la soja, soja con la que elaboramos piensos animales, uno de los productos más importantes que exportamos a nivel mundial.

En cuanto a España, las exportaciones a Estados Unidos han aumentado exponencialmente desde 2005 durante todos los años salvo en 2008 y 2009, los años de mayor profundidad de la crisis. Mientras tanto, las importaciones han aumentado durante el mismo periodo pero durante los últimos 5 años han sufrido una constante disminución. Dentro de nuestras exportaciones hay que destacar las frutas, especialmente las mandarinas y clementinas, las bebidas y el aceite de oliva. Además, se prevé que el consumo de aceite de oliva aumente progresivamente en un país cada vez más preocupado por su nutrición, lo cual es una excelente oportunidad para España. Los productos de

mayor peso en las importaciones son la soja, los piensos animales – esencialmente compuestos por soja – y las almendras¹.

Con vistas al futuro, a medio plazo la agricultura europea ha resultado ser durante los últimos años, cada vez más competitiva, revirtiendo la tendencia deficitaria que teníamos en el comercio agrícola con Washington. Es por ello que el gobierno norteamericano se muestra receloso hacia la agricultura europea y especialmente hacia las ayudas que reciben los productores. En mi opinión esta tendencia alcista de las exportaciones agrícolas europeas hacia EEUU va a mantenerse, pero a muy largo plazo la UE tendrá que reducir el proteccionismo del sector. Bruselas es consciente de ello y cada vez orienta más su presupuesto de la PAC hacia ayudas desacopladas y otras relacionadas con el desarrollo sostenible. Además, impulsa la innovación, para asegurar que aunque el sector agrícola europeo se liberalice en un futuro, sigue siendo competitivo.

2. ¿Considera la UE otorga mayor protección a sus productores agrícolas, o que las diferencias radican en que las ayudas siguen modelos distintos en la UE que en EEUU?

Efectivamente la UE proporciona muchas ayudas a los agricultores, aunque cada vez es un sector más liberalizado. Pero de igual manera los agricultores estadounidenses están muy protegidos, son un lobby muy importante en la política norteamericana. La gran diferencia que existe entre ellos es que las ayudas que proporciona el gobierno estadounidense son más indirectas. Esencialmente son medidas contracíclicas y ello se debe en gran parte a que los desastres naturales como los huracanes son mucho más comunes aquí que en Europa y a que la sociedad demanda medidas económicas liberales.

Debido a la volatilidad a la que responde este sector, no existe ningún país desarrollado que no proteja este sector, pero en EEUU resulta más aceptable subvencionar seguros agrícolas, aunque se estén subvencionando hasta en un 80% y se activen en cuanto los productores pierden un 10% de los ingresos estipulados, que otorgar pagos directos. Estas medidas provocan una menor distorsión del mercado pero también incentivan medidas de producción que implican mayor volatilidad y ha llevado a que incluso los agricultores, con varios seguros contratados, tengan mayores ingresos en años de desastres naturales

¹ Si se quieren obtener datos exactos del comercio con Estados Unidos, accédase a la base de datos del Departamento de Comercio de EEUU, Dataweb.

que en años de mayor producción, lo que genera un sistema ineficiente. Tema aparte es que la determinación de qué es un desastre natural está sujeta a consideraciones del gobierno federal, lo cual puede ser muy subjetivo y depender de la presión que ejerzan los lobbies.

Además del título de la gestión ante el riesgo del título XI de la *Farm Bill*, el Departamento de Agricultura USDA cuenta con otro importante instrumento que afecta directamente al sector agrícola, el SNAP (*Supplemental Nutrition Assistance Program*). Este programa absorbe el 80% del presupuesto de 489 mil millones de dólares del USDA para el mandato 2014-2018, y se trata de un programa que proporciona sellos para comprar alimentos a personas económicamente vulnerables y/o en riesgo de exclusión social (Ver (Johnson, *Previewing a 2018 Farm Bill*, 2017)). Este es un ejemplo idóneo de cómo el gobierno estadounidense apoya al sector agrícola con ayudas indirectas.

Si bien la Unión en valor sí que otorga mayor protección de su sector agrícola doméstico, ello no indica que sean todos los productores europeos menos competitivos que los estadounidenses. Las plantaciones en EEUU son en muchos casos menos modernas y eficientes que por ejemplo las españolas. Durante muchos años la zona sur, especialmente California, centro de producción de frutos secos, aceitunas y vino, ha aprovechado la mano de obra barata de los inmigrantes Latinoamericanos ilegales. Esto les ha llevado a ser muy competitivos sin necesidad de realizar altas inversiones en innovación, por lo que actualmente se encuentran en desventaja. Esto fue lo que realmente provocó la imposición de aranceles a la aceituna negra española, los productores californianos se quejaban de que las aceitunas eran competitivas debido a las ayudas, pero realmente eran más competitivas porque en España el nivel de desarrollo tecnológico en el campo es más elevado. Debemos estar atentos para que el diseño del sistema de ayudas de la UE no perjudique las relaciones comerciales presentes y futuras.

Con este caso de las aceitunas negras, entre otros, Donald Trump ha dejado claro que EEUU quiere marcar las reglas del juego en el comercio internacional y que la UE debe orientar sus ayudas hacia métodos indirectos como la gestión del riesgo o la protección del medioambiente si no quiere sufrir la imposición de más aranceles en sus productos agrarios durante los próximos años.

3. ¿Cómo cree que el perfil proteccionista de D. Trump con respecto a la política exterior puede estar perjudicando el comercio agrícola transatlántico?

Donald Trump es un hombre de negocios, aunque durante el verano pasado amenazase con aranceles a sus socios comerciales europeos, ahora resulta evidente que su principal objetivo es debilitar a China. Y en este aspecto en una publicación de la Unctad se afirma que los aranceles entre China y EEUU pasarán a desviar el comercio hacia otros países, especialmente hacia la Unión Europea (Ver (UNCTAD, 2019) y (Romel, 2019)). Según esta publicación en el ámbito agrícola los vegetales serían los productos más impactados.

Sin embargo, el sector agrícola es uno basado en productos *commodities* donde salvo en productos de más valor añadido y más diferenciados como el vino, muchos países cultivan productos muy similares. Eso es lo que le hace tan vulnerable al proteccionismo. Cuando Trump estalló la guerra comercial automáticamente todos los países dañados impusieron tarifas en los productos agrícolas, y una vez que un país pierde un mercado, aunque posteriormente se eliminen los aranceles resulta extremadamente difícil recobrar la cuota de mercado anterior. Por lo que este sector es muy vulnerable y debemos estar alerta con este presidente, cuando se presente cualquier oportunidad para poner aranceles, como ocurrió cuando se acusó a Bruselas de dar excesivas ayudas a Airbus, Washington impone aranceles a productos agrícolas entre otros, incluso si éstos no están relacionados con el sector en el que ha surgido la controversia.

Pero globalmente Donald Trump sabe que para hacer frente a la hegemonía china tiene que tener socios y la Unión Europea es naturalmente uno de ellos. Aunque seguramente esta alineación no sea suficiente para relanzar las conversaciones del TTIP. El TTIP es un acuerdo de gran envergadura y se necesita un poder ejecutivo muy involucrado para avanzar con ello, hacer compromisos y cesiones.

4. ¿Qué destacaría como las principales consecuencias de un posible TTIP en el comercio agrícola UE-EEUU? ¿Cree que las diferencias en el ámbito agrícola – i.e. OGM – podrían ser una de las bases que imposibilitasen la firma del acuerdo?

La firma del TTIP tendría extensas consecuencias en el comercio agrícola. Como ya he mencionado, la baja diferenciación que existe en los productos agrícolas hace que todos los países impongan aranceles superiores para la importación de estos productos que para el resto de bienes y servicios, por lo que el comercio aumentaría a favor de los productores

más eficientes de cada lado del Atlántico. Con respecto a la eliminación o reducción de barreras arancelarias que el TTIP supondría, ello sería especialmente beneficioso en Europa, donde la mayoría de productores son de tamaño muy pequeño y se encuentran desbordados por los trámites burocráticos y los requisitos técnicos que implica exportar a EEUU.

En cuanto a la segunda pregunta, efectivamente las diferencias en el ámbito agrícola son muy amplias y en Europa somos muy celosos de nuestra protección al consumidor. El tema más controvertido en la sociedad civil es los organismos genéticamente modificados, pero ello no debería ser así.

Ante todo, para poder llegar a acuerdo en los temas más sensibles como pueden ser la agricultura, ya que afecta directamente a la salud y bienestar de la población, tiene que haber aceptación por parte de la sociedad civil y para ello es necesaria la educación sobre las verdaderas implicaciones del TTIP en el día a día de los ciudadanos y transparencia, y eso es algo que no está muy presente actualmente.

Pero a medio plazo en lo que a mí respecta sí que será posible llegar a un acuerdo transatlántico en vistas a los beneficios y la creación de valor que ello supondrá. Si la UE ha podido alcanzar un acuerdo de libre comercio con Corea del Sur, resulta improbable que la misma hazaña no sea posible con un país con el que nos han unido históricamente lazos comerciales, políticos y culturales como Estados Unidos.

5. Con frecuencia se ha criticado a la UE de ser excesivamente conservadora para proteger a sus agricultores, por ejemplo con los OGM. ¿Está de acuerdo con la afirmación “la UE se apoya en métodos tradicionales y exige excesiva fiabilidad a los nuevos métodos científicos, limitando su productividad frente a la de EEUU”?

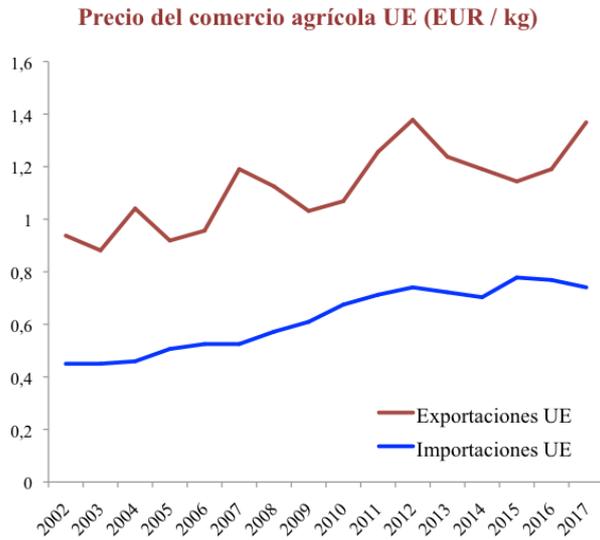
En cierta medida sí que es así. Por supuesto la Unión Europea es pionera en la defensa de los derechos de los consumidores y eso es algo que debemos elogiar. Pero por su parte, la sociedad estadounidense premia en mayor medida el emprendimiento y el desarrollo tecnológico. Existen ocasiones en las que esto puede resultar nocivo pues las consecuencias negativas se perciben tan solo años después, que es lo que precisamente quiere evitar Bruselas. Pero en la mayor parte de los casos antes de sacar nueva tecnología y productos al mercado se han llevado ya a cabo innumerables pruebas –hay que recordar

que EEUU se trata de un país desarrollado y democrático, donde existe una fuerte sociedad civil que pide rendición de cuentas –y el aspecto conservador de la UE le lleva a perder meses o años de avance en ciertas cuestiones. Pero el hecho de que la UE sea conservadora se debe no sólo a que la propia cultura europea es más conservadora que la norteamericana, sino que las decisiones de la UE deben ser aprobadas por 28 gobiernos distintos, por lo que la rendición de cuentas y la necesidad de llegar a acuerdos limita la adopción de medidas novedosas.

En mi opinión los OGM son un avance tecnológico para la agricultura. Y no sólo se trata de marketing para hacer frutas más bonitas y con menos pepitas como simplifican algunos europeos, sino que por ejemplo permite desarrollar cultivos más resistentes a las inclemencias del tiempo y a las plagas. Con todas las consecuencias que va a tener el cambio climático y que ya estamos empezando a experimentar, los OGM son el futuro para la garantizar la seguridad alimentaria en los países en vías de desarrollo, por ejemplo.

Anexo 2

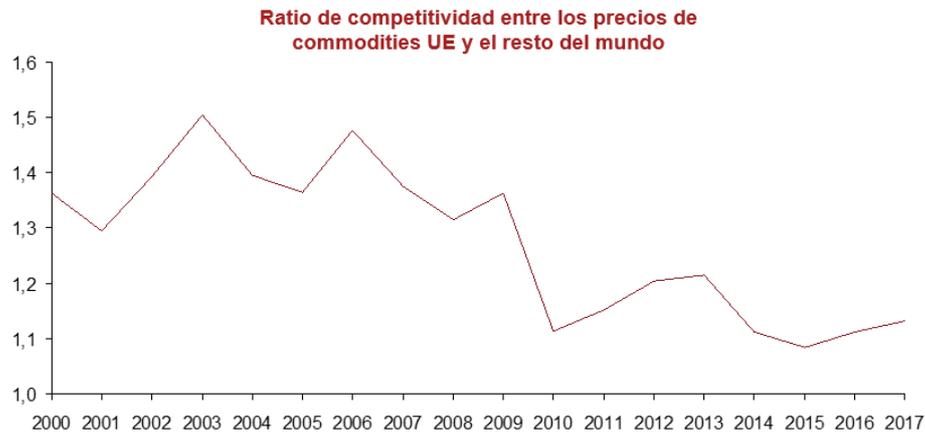
Gráfica 7. Precio de exportaciones e importaciones agrícolas de la UE



Fuente: Elaboración Propia
Datos: Eurostat (2017)

Anexo 3

Gráfica 8. Ratio de competitividad entre los precios de commodities UE y el resto del mundo



Fuente: Elaboración propia
Datos: Comisión Europea (2017)

Anexo 4

Gráfica 9. Porcentaje del PIB que suponen las ayudas agrícolas estatales

