

La adhesión de Ucrania desde la perspectiva agro-comercial de la Unión Europea

En junio de 2022, apenas transcurridos cuatro meses desde la invasión rusa, la UE concedió a Ucrania el estatuto de país candidato. Una decisión de alto calado geopolítico que se revalidó en diciembre de 2023, bajo la Presidencia española del Consejo Europeo, con la apertura de las negociaciones de adhesión con Kiev. Ampliación y profundización son dos vectores indisociables del proyecto de integración comunitario, y la entrada de Ucrania pondrá a prueba sus costuras institucionales, presupuestarias y comerciales. En este contexto, analizamos el mayúsculo reto que el potencial agroexportador ucraniano comportará para nuestro sistema agroalimentario.

La adhesión de Ucrania, hoy por hoy, no deja de ser un objetivo condicionado a cómo y cuándo se logre un acuerdo de paz con garantías con la Federación Rusa. De culminar con éxito marcará un punto de inflexión en el devenir del proyecto de integración, dando el espaldarazo definitivo a una *Europa geopolítica*. Representará igualmente un gran desafío financiero, por su retraso socioeconómico y las facturas de su reconstrucción y desminado. Asimismo, obligará a refundar la arquitectura de la Unión y a revisar el diseño de políticas comunes como la agrícola, la de cohesión, la de competencia y la comercial.

En estas páginas nos centraremos en los aspectos agro-comerciales de la adhesión, un punto clave tal como reconoce la [Visión sobre el futuro de la Agricultura y la Alimentación](#) que la Comisión publicó el 19 de febrero pasado. En este documento se resalta la fuerte dependencia exterior que la Unión hoy padece en proteínas, “lo que hace que nuestro sistema alimentario sea vulnerable a las fluctuaciones del mercado mundial y esté expuesto a riesgos de sostenibilidad”. Y enfatiza: “la ampliación de la UE traerá oportunidades de aumentar su resiliencia, con el objetivo de mantener y ampliar la capacidad de producción y exportación, tanto en los Estados miembros

actuales como en los futuros, reforzando así la autonomía estratégica y el peso de la UE en el comercio agroalimentario mundial”.

Estos párrafos se refieren implícitamente a Ucrania, por el alto potencial productivo y exportador de su sector primario que, tras la agresión rusa, se ha consolidado como la tercera fuente de suministro de productos agroalimentarios de la UE por un valor de 13.000 millones de euros en 2024. Este flujo se concentra en tres productos: semillas oleaginosas y proteaginosas (en ascenso, por un valor de 3.100 millones de euros en 2024), aceites vegetales (igualmente al alza, por un montante de 3.000 millones de euros) y cereales (la partida más importante, pero que en 2024, debido a la caída de los precios, disminuyeron un 12 % en valor, hasta los 4.500 millones de euros, aunque aumentaron un 6 % en volumen).

PRIMER PROVEEDOR DE MAÍZ Y DE ACEITES DE GIRASOL Y SOJA

De esta guisa, Ucrania se ha consagrado como el primer proveedor de la Unión de maíz y de aceites de girasol y de soja, y como el segundo suministrador de colza. Lo que contrasta con su pérdida de peso comercial a nivel

mundial, donde ha quedado relegada a la decimoctava posición del *ranking* agroexportador a causa de la pérdida de capacidad productiva, el replanteamiento de las rutas de exportación (provocado por el conflicto) y las generosas concesiones agrocomerciales otorgadas por la Unión.

Con la invasión, Ucrania perdió 15 de sus 18 puertos del Mar Negro por donde se canalizaban el 90 % de sus intercambios. Las Naciones Unidas, Turquía y Rusia pactaron la denominada *Iniciativa de Exportación de Cereales del Mar Negro* para garantizar una salida regular de estos productos hacia los países importadores de África y Asia, pero no tuvo continuidad tras la retirada de Rusia del acuerdo en 2023. Situación que se agravó por los problemas de navegación registrados en el Mar Rojo y el incremento de los precios de los fletes. Como consecuencia de ello, los operadores comerciales tendieron a recortar sus rutas y a privilegiar destinos como Turquía y la UE, lo que a la postre desembocó en que los corredores de transporte activados a lo largo de los Estados miembros limítrofes ganaran importancia. La mayor parte de ellos son viarios y ferroviarios, uno es fluvial (el del Danubio), y otro es marítimo, por la ruta de la franja costera que parte de tres puertos de la región de Odesa, hoy convertido por las circunstancias en la principal ruta de salida, con más de 9.000 navíos en 2024.

UNA PRIMERA APERTURA COMERCIAL CON ALGUNOS PROBLEMAS

El segundo, y crucial, factor a tener en cuenta es la liberalización de los intercambios agrarios con Kiev decretada por Bruselas en junio de 2022, hecho que provocó una explosión de importaciones ucranianas, antes muy limitadas (de azúcar, carne de pollo, o huevos), y consolidó a la UE como su primer cliente en granos. Pero esta apertura comercial no vino acompañada de un seguimiento de los destinos finales de los productos exportados. Como resultado, se desequilibraron los mercados de los Estados miembros fronterizos (Bulgaria, Eslovaquia, Hungría, Polonia...), con las lógicas protestas de sus agricultores. A fin de atajar el problema, se restablecieron las medidas de salvaguardia sobre las importaciones ucranianas y se aplicaron gravámenes aduaneros por encima de determinados contingentes en algunos productos.

De todo lo cual se desprenden algunas lecciones que nos deberían servir de guías, primero, para la próxima revisión del [Acuerdo de Asociación con Ucrania](#) y de las [Medidas Comerciales Autónomas](#) (que acaban de expirar el pasado 5 de junio); y luego, para las negociaciones de adhesión. La primera enseñanza es la importancia de tener una perspectiva dinámica, que no pierda nunca de vista las extraordinarias condiciones edafoclimáticas del país adherente. Bajo este prisma se impone una preadhesión gradual, con los suficientes controles

que preserven el equilibrio de los mercados ucraniano y comunitario de granos y aceites, así como de otras producciones, hoy secundarias comercialmente hablando, pero que puedan verse estimuladas, y multiplicar sus flujos (avicultura, porcino, azúcar, etanol, miel, frutos secos, patatas, etc). Complementariamente, en aras de la seguridad alimentaria global, sería deseable arbitrar fórmulas para que el grueso de las ventas ucranianas que se dirigían antes de la guerra a los mercados mundiales, y/o nutrían el Programa Mundial de Alimentos, lo sigan haciendo una vez creada la nueva Unión Aduanera (aunque, reconozcámoslo, será la relación entre los precios internacionales y los de la UE a 27 la que dará el sesgo final a las futuras exportaciones ucranianas).

En cualquier caso, las dificultades de la adhesión no han de tapar sus ventajas en tanto que: 1) se enjugará el tradicional déficit en oleoproteaginosas de la UE, garantizando un suministro estable de granos para las industrias comunitarias de piensos y transformación de semillas; 2) se consolidará el liderazgo agroexportador que la Unión hoy ya ostenta (con 228,7 millardos de euros en ventas y un balance positivo de 70,1 millardos en 2024); 3) se ganará en resiliencia y autonomía estratégica, tal como apuntaba la Visión; y, en fin, 4) se acrecentarán las oportunidades comerciales de la cadena agroalimentaria comunitaria (de alimentos y bebidas, de maquinaria e insumos, de canales de distribución, y de servicios). ■

Albert Massot (Lleida, 1955) es doctor en Derecho y *Master in Business & Administration* por ESADE. Ha dedicado su vida profesional a la concepción y aplicación de las políticas públicas agrarias y rurales. Desde la adhesión de España a la CEE, en 1986, hasta su jubilación en 2022, ejerció como administrador-investigador del Parlamento Europeo en el área de estudios agrarios, en apoyo al trabajo de los diputados de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural. Profesor de postgrados en diferentes universidades, ha impartido conferencias y seminarios en centros de investigación de Europa y América y es autor de numerosos artículos sobre la PAC.