



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DE PROBLEMAS DE PRODUCTOS BÁSICOS

GRUPO INTERGUBERNAMENTAL SOBRE LA CARNE Y LOS PRODUCTOS LÁCTEOS

22.^a reunión

Asunción (Paraguay), 6-8 de mayo de 2009

Seguimiento de las Directrices para la cooperación internacional en el
sector de la ganadería y la carne

Índice

	Párrafos
I. INTRODUCCIÓN	1
II. PROGRESOS EN LA POLÍTICA GANADERA Y DE LOS PRODUCTOS CÁRNICOS	2 - 23
A. POLÍTICAS DE PRODUCCIÓN Y DE APOYO A LA COMERCIALIZACIÓN	4 - 14
B. POLÍTICAS NACIONALES DE COMERCIALIZACIÓN Y CONSUMO	15 - 17
C. POLÍTICAS DE COMERCIO INTERNACIONAL	18 - 23
III. NOVEDADES RELACIONADAS CON LAS POLÍTICAS DEL SECTOR LECHERO	24 - 53

A. POLÍTICAS DE PRODUCCIÓN	27 - 33
B. APOYO A LOS MERCADOS	34 - 38
C. POLÍTICAS DE CONSUMO Y COMERCIALIZACIÓN	39 - 42
D. POLÍTICAS DE COMERCIO INTERNACIONAL	43 - 53
IV. RESUMEN Y RECOMENDACIONES (PARA LA CARNE SOLAMENTE)	54 - 58

I. INTRODUCCIÓN

1. En este documento se ofrece una breve exposición de los principales progresos realizados en las políticas gubernamentales relacionadas con el sector ganadero y cárnico desde la anterior reunión del Grupo Intergubernamental sobre la Carne y los Productos Lácteos celebrada en 2006 y se evalúan los avances en la aplicación de las Directrices de la FAO para la cooperación internacional en los sectores de la ganadería y la carne, que se establecieron por primera vez en 1976 y se revisaron en 1996. Estas Directrices no se han aplicado oficialmente al sector lechero, pero, conforme se solicitó en las anteriores reuniones del Grupo Intergubernamental, se ha incluido también un informe sobre la evolución de las políticas de los productos lácteos.

II. PROGRESOS EN LA POLÍTICA GANADERA Y DE LOS PRODUCTOS CÁRNICOS

2. Durante el período transcurrido desde la última reunión, es decir, desde finales de 2006 a principios de 2009, las epidemias de enfermedades de animales y las actividades de lucha contra las mismas han seguido constituyendo un factor crítico que ha afectado a los mercados nacionales e internacionales de la carne y a las políticas de desarrollo de los Estados Miembros. No obstante, esta situación ha sido relativamente menos predominante que en la década anterior. Un aspecto que ha caracterizado el entorno del sector de la carne ha sido el de la elevada variabilidad económica, debido en primer lugar a la frenética carrera de los costos de los insumos en los últimos 50 años y en segundo lugar a la crisis financiera de 2008 y la consiguiente actual recesión mundial en curso. Los precios de los productos cárnicos registraron aumentos menos espectaculares en comparación con los precios de otros productos agrícolas. La presión sobre los precios se logró contener aumentando los sacrificios de ganado de inventario en respuesta a los crecientes costos de producción. Por otra parte, la presión de la demanda se logró atenuar gracias a la relativamente elevada elasticidad precio de la demanda. El índice FAO de los precios de la carne aumentó en tan sólo el 18 % en 2007 en comparación con 2006, alcanzando luego un nivel máximo en agosto de 2008 antes de registrar un descenso continuo junto con otros precios como consecuencia de la recesión mundial.

3. Los cambios en las medidas relacionadas con el comercio fueron los más frecuentes entre los cambios de las políticas durante el período objeto de examen. Muchos de tales cambios estuvieron relacionados con la detección y la difusión de diversas enfermedades de animales y determinaron la imposición de prohibiciones de importación de los países y/o regiones afectados o el levantamiento de tales restricciones cuando las enfermedades quedaron bajo control.

A. POLÍTICAS DE PRODUCCIÓN Y DE APOYO A LA COMERCIALIZACIÓN

4. El aumento de los ingresos en los países en desarrollo ha contribuido a cambiar los hábitos de consumo y a aumentar el consumo de carne, y los gobiernos han continuado prestando apoyo al desarrollo del sector para mantener la producción al ritmo de la demanda. Estos tipos de políticas fueron influenciados también durante este período por las pérdidas sufridas por los productores cuando se produjeron los brotes de enfermedades, así como por la reducción de los beneficios a causa del aumento considerable de los precios de los ingredientes de piensos y otros costos de producción.

5. **Argentina** preparó la legislación para apoyar la producción de carne de vacuno mediante la reorganización de la cadena de suministro y el fomento de la producción mediante la unificación de las normas sanitarias para los envasadores de carne, el aumento de los pesos de sacrificio a través de incentivos, y la modernización de las instalaciones de producción y comercialización. El gobierno del **Brasil** proporcionó 490 millones de USD a los productores de ganado vacuno en el marco del programa *Moderagrao* a tasas de interés subvencionadas para

financiar la mejora de la producción de semillas forrajeras, la genética, la erosión del suelo, etc. En la **India**, el gobierno asignó una partida de asistencia financiera de 2 040 millones de USD para el sector agrícola en el marco del undécimo plan quinquenal (2007-2012): la propuesta para el sector ganadero mira a lograr un objetivo de crecimiento global del 10 % cada uno para los sectores de la carne y de las aves de corral. El plan incluye también una subvención estatal para la modernización de los mataderos. **Turquía** continuó subvencionando la producción ganadera durante el período objeto de examen.

6. En **China**, el gobierno proporcionó una subvención de 495 RMB por cada vaquilla de alta calidad producida a partir de ganado de cría de raza pura con líneas de sangre registradas, con el fin de fomentar la producción de mejores productos de carne de vacuno de calidad, así como una subvención de 50 RMB a los productores de cerdos por cada lechona productora por año. El gobierno de la **República de Corea** proporcionó incentivos a los productores de Hanwoo y terneros de leche de la más alta calidad, que variaron de 100 000 a 200 000 won por cabeza y de 10 000 won por cabeza a los productores de cerdos de alta calidad. El Gobierno de **Venezuela** amplió su apoyo financiero al sector avícola a partir de 2007.

7. El aumento de los costos de los ingredientes de piensos y de los combustibles constituyó una de las causas que indujeron a adoptar medidas en muchos países. Por ejemplo, en **Argentina** el gobierno aplicó en 2007 un sistema de apoyo para corrales de engorde, con el fin de estimular la producción nacional, por el que los productores registrados reciben aproximadamente 0,80 USD por día por cabeza de ganado vacuno mantenido en el corral de engorde. El programa tiene por objeto contrarrestar el aumento de los precios de los cereales y los piensos. No obstante, sólo el ganado vacuno destinado al mercado interno recibe este apoyo.

8. El Gobierno de la **República de Corea** estableció un programa de préstamos para ayudar a los productores de ganado vacuno a hacer frente al aumento de los costos de los piensos, destinando a tal fin hasta 1,5 billones de won para asegurar a los agricultores la disponibilidad de piensos compuestos para su ganado hasta el final de 2008 y exigiendo a los productores el pago de sólo un tercio de los intereses.

9. El Gobierno de **China** introdujo una nueva ley en 2008 que exime a las empresas dedicadas a la cría de ganado y de aves de corral o a la elaboración primaria simple del pago del 25 % del impuesto sobre los ingresos de las empresas como ayuda ante la disminución de los beneficios.

10. En virtud de los cambios introducidos en el Programa de anticipos del **Canadá** los productores canadienses podían acceder a una cuantía máxima de 400 000 CAD (hasta un máximo de 100 000 CAD sin intereses) en anticipos reembolsables, con el fin de ayudarles a afrontar los problemas de liquidez, dándoles la flexibilidad necesaria para mantener sus productos en almacén y venderlos cuando las condiciones del mercado sean más favorables.

11. Se mantuvieron las medidas destinadas a hacer frente a las enfermedades de animales. Aunque los brotes de enfermedades durante el presente período no fueron económicamente tan devastadores como lo habían sido con los anteriores brotes de encefalopatía espongiforme bovina (EEB) y de gripe aviar durante los períodos anteriores, muchos países notificaron también la detección de casos aislados de diversas enfermedades. En 2008 apareció la enfermedad de la lengua azul en Bélgica y los Países Bajos y se propagó en todas las direcciones en Europa (por ejemplo, a Dinamarca, el Reino Unido, Italia, Austria y Suecia y otros países). Según los informes, la mortalidad y las reducciones de nacimientos y de la fertilidad en el ganado vacuno y ovino a causa de la infección han alcanzado hasta el 15-20 y el 50 %, respectivamente, en determinados casos. Por lo que respecta a la gripe aviar, muchos países¹ notificaron casos de gripe aviar, pero las medidas aplicadas tras los brotes precedentes amortiguaron los efectos económicos

¹ Más de 50 países notificaron casos de gripe aviar en aves de corral y aves silvestres en 2007 y 2008.

de la enfermedad, si bien las exportaciones y las importaciones se vieron afectadas incluso tras la detección de un solo caso².

12. En noviembre de 2007, la **Comisión Europea** (CE) anunció la aprobación de un paquete financiero de 186,57 millones de euros para erradicar, controlar y vigilar las enfermedades de animales en 2008.

13. El Gobierno de **Hungría** aprobó un programa de apoyo a la industria porcina, que incluye el pago de 1 800 HUF por cabeza de apoyo al bienestar de los animales en 2007, que comprende los gastos de tratamiento de salud animal y de incineración de los cadáveres de las explotaciones agrícolas; introdujo también una subvención para el “almacenamiento privado” de carne de cerdo almacenada en frío durante 3, 4, ó 5 meses a razón de 20,00-25,00 HUF por kilogramo, dependiendo del corte de carne de cerdo. En **China**, entró en vigor en enero de 2008 una nueva “Ley de cuarentena animal” que exigía al Gobierno pagar las pérdidas debidas a las vacunas obligatorias, el sacrificio o la destrucción de animales o productos de origen animal por motivos de lucha contra las enfermedades. La Ley Agrícola de 2008 de los Estados Unidos de América contiene asimismo disposiciones para las enfermedades de animales, ampliando las subvenciones a las actividades relacionadas con las plagas y enfermedades de animales (véase el recuadro para más detalles).

14. Se han aplicado también otros tipos de medidas: por ejemplo, el Gobierno de la **República de Corea** presupuestó un total de 34 600 millones de won en 2007 para prestar apoyo a los agricultores que desearan adquirir una póliza de seguro para ganaderos. El gobierno aumentó asimismo el precio objetivo de los terneros, de 1,55 millones a 1,65 millones de won por cabeza, cuando los precios comenzaron a descender en 2008, compensando a los agricultores hasta 300 000 won por cabeza. Por otra parte, el Gobierno de **China** proporcionó a los productores de cerdos una subvención equivalente a más de tres cuartas partes de la prima de seguro de 60 RMB por cada cerda de producción.

B. POLÍTICAS NACIONALES DE COMERCIALIZACIÓN Y CONSUMO

15. Los gobiernos generalmente intervienen en las operaciones de los mercados de la carne a fin de mejorar la sanidad animal, la calidad e inocuidad de los alimentos y los sistemas de rastreabilidad animal, así como en la elaboración de políticas de bienestar de los animales, en lugar de controlar los precios de la carne. No obstante, **Venezuela** modificó su política de control de los precios a principios de 2007 (véase FAO, documento CCP: ME 06/4, p. 2), elevando el precio de diversos productos avícolas. **China** fue otro de los ejemplos en que los precios de la carne fueron bloqueados en febrero de 2008 después de los fenómenos atmosféricos que causaron problemas en los canales de transporte y distribución, para mantener bajos los precios al consumidor.

16. En 2007, fueron considerables las medidas relacionadas con la salud de los consumidores y las cuestiones de inocuidad. A partir de enero de 2007, los establecimientos de matanza de aves de corral de la **República de Corea** con una capacidad diaria de más de 80 000 aves fueron obligados a envasar todos los productos de venta al detalle, la medida se ampliará para incluir a todos los establecimientos así como los productos importados. El gobierno comenzó también a aplicar nuevas normas estrictas para el reconocimiento de la carne de cerdo libre de antibióticos.

17. En **Hong Kong, Provincia de China**, en julio de 2010 entrará en vigor el etiquetado nutricional obligatorio de todos los alimentos preenvasados, la indicación de los niveles de energía y de siete nutrientes, es decir, proteínas, hidratos de carbono, grasas, grasas saturadas, grasas trans, sodio y azúcares. Además, como la reglamentación del etiquetado es única, todos los

² Otras enfermedades de animales comunicadas por diversos países durante el período objeto de examen fueron: fiebre aftosa en Egipto, Turquía, Reino Unido; síndrome disgénico y respiratorio del cerdo en China; peste porcina clásica en Bulgaria, Rumania y Eslovaquia; encefalopatía espongiforme bovina en Canadá.

alimentos importados en que se hacen declaraciones de propiedades nutricionales de todas las fuentes, deberán etiquetarse de nuevo para el mercado de Hong Kong. Como consecuencia de una enmienda al Reglamento para los conservantes, el nivel máximo permitido de nitrito de sodio en las carnes elaboradas se reducirá de 200 a 125 ppm. El Gobierno de la **República de Corea** comenzó en 2008 a aplicar un sistema de etiquetado obligatorio de la carne de cerdo vendida en los establecimientos de venta al por menor. En **Nueva Zelandia**, comenzó en 2008 la elaboración del sistema nacional de identificación y marcado de los animales y se espera que alcance su pleno funcionamiento para mediados de 2011.

C. POLÍTICAS DE COMERCIO INTERNACIONAL

Medidas referentes a la importación

18. No todas las medidas relativas a la importación aplicadas durante el período objeto de examen estuvieron relacionadas necesariamente con restricciones debidas a epidemias de enfermedades de animales. En diciembre de 2008, **Japón** prorrogó por un año el cálculo actual de salvaguardia de la carne de vacuno, en que se impondrán derechos adicionales sólo cuando las importaciones de carne superen el 117 % de los niveles medios de 2002 y 2003 o el 117 % de las importaciones del año anterior, según cuál de los niveles sea más elevado. Si se activa la salvaguardia, el impuesto sobre las importaciones de carne de vacuno se eleva del 38,5 % al 50 %. A principios de 2007 se redujeron al 30 % los derechos aplicados a las importaciones de carne de vacuno a la **Federación de Rusia** en exceso de los contingentes establecidos, lo que representa una reducción del 40 % con respecto al año anterior. Por lo que respecta a las importaciones de productos avícolas, se mantuvieron invariados desde 2006, al nivel del 60 %, los derechos aplicados a las importaciones en exceso de los contingentes establecidos. A comienzos de 2008 se modificaron algunos de estos derechos aplicados a las importaciones en exceso de los contingentes establecidos, aumentando del 55 % al 60 % para todas las categorías de carne de cerdo y del 50 % al 60 % para todas las categorías de aves de corral. El Gobierno de **Ucrania** restringió a comienzos de 2007 las importaciones de aves de corral, debido a que superaron el umbral de los 8 000 a 10 000 toneladas por mes que aplica generalmente.

19. Hubo también casos de levantamiento de las restricciones. En agosto de 2007 el Gobierno de **Indonesia** levantó la prohibición de las importaciones de canales enteras de aves de corral y de carne deshuesada mecánicamente. Esta disposición representa un cambio en la política de Indonesia, que sólo permitía la importación de aves de corral “inocuas, sanas, enteras, y halal (ASUH = Aman, Sehat, Utuh, y Halal)”. **China** redujo del 12 % al 6 % sus aranceles a las importaciones de carne de cerdo congelada para el período del 1º de junio al 31 de diciembre de 2008, para contribuir a reducir los precios internos. Además, se han de eliminar gradualmente para 2016, del actual 12 %-15 %, las restricciones de importaciones de carne de vacuno de China procedentes de Nueva Zelandia, como resultado del acuerdo de libre comercio entre los dos países. La **Federación de Rusia** levantó en enero de 2008 la prohibición sobre las importaciones de productos cárnicos polacos. Además de esta disposición, el gobierno tomó también medidas para mejorar el funcionamiento de los mercados mediante la introducción de una base histórica de tres años (2005-2007) para calcular los contingentes de importación de carne de vacuno y de aves de corral para 2009. Esta base excluye los datos a partir de 2008, con el fin de reducir los incentivos para los importadores, que les inducían a apresurarse a comprar mayores cantidades, en un esfuerzo por asegurarse una mayor participación en la asignación de los contingentes para el año siguiente.

20. Se adoptaron importantes medidas de comercio por motivos de salud animal y humana. La **UE** impuso en 2008 requisitos más estrictos de rastreabilidad para las exportaciones de carne de vacuno brasileña a la UE, reduciendo el número de fincas con derecho a unos pocos centenares frente a los millares de antes. En 2007, **Nueva Zelandia** modernizó sus requisitos de inocuidad de los alimentos de importación para la carne de vacuno y los productos derivados teniendo en cuenta la nueva ciencia y los conocimientos prácticos relativos a la encefalopatía espongiforme bovina. En una acción análoga, pero aplicada a los ingredientes de los piensos, el Gobierno de

México revisó la Ley de Sanidad Animal en 2007, estipulando que todos los productos destinados al uso o consumo por los animales, con excepción de los cereales, dispongan de los certificados de venta libre cuando sean importados en México.

21. Se aplicaron prohibiciones de importación para las enfermedades de animales: en **Egipto**, para el ganado vivo procedente de la mayoría de los países europeos, debido al brote de la enfermedad de la lengua azul de los ovinos; en **Hong Kong, Provincia de China**, para las aves de corral procedentes de la Provincia Shanwia de China; en la **India**, para ganado y productos ganaderos específicos procedentes de países que notificaron el brote de gripe aviar altamente patógena y gripe aviar levemente patógena.

Medidas referentes a la exportación

22. Las medidas de exportación para los productos cárnicos no fueron comunes para todos. No obstante, la **India** prohibió en febrero de 2007 la exportación de carne ovina o caprina (fresca, refrigerada o congelada); **Uruguay** disminuyó los descuentos para la exportación de carne fresca deshuesada del 5,5 % al 2,5 % en 2007, y en **Argentina** los controles sobre las exportaciones de carne aumentaron en el primer semestre de 2008, con el fin de garantizar los suministros internos a un precio inferior a los precios mundiales, aplicando un nuevo sistema por el que se obliga a las plantas envasadoras de carne a llenar al menos el 75 % de su plena capacidad de almacenamiento para poder exportar los excedentes por encima de ese nivel, registrando además todas las exportaciones y manteniendo el gobierno la facultad de rechazar o retrasar las exportaciones en función de los precios y la situación de los suministros internos.

23. En algunos países, el aumento de los precios no impidió la continuación o la ampliación de las subvenciones a la exportación. En noviembre de 2007, la **CE** volvió a establecer los reembolsos para las exportaciones de carne de cerdo cruda, con el fin favorecer las exportaciones de carne de cerdo que estaban disminuyendo como consecuencia del tipo de cambio EUR/USD desfavorable. La subvención a la exportación de 31,10 euros por 100 kg de carne de cerdo en canal y en cortes cubrió casi el 25 % del precio medio actual de carne de cerdo en canal de la UE de alrededor de 130 euros por 100 kg. La decisión de establecer esta subvención a la exportación llegó justo después de la terminación prematura del régimen de ayuda al almacenamiento privado de la UE para la comercialización temporal de la carne de cerdo fuera del mercado de la UE.

Ley Agrícola de los Estados Unidos de 2008

Ganadería

Con la nueva ley se hace obligatorio el etiquetado del país de origen y se amplía el contenido de la información que ha de indicarse. Además de los cortes de músculo de carne de vacuno, cordero y cerdo y la carne picada de vacuno, cordero y cerdo, se amplía la cobertura de productos para incluir la carne de pollo (entero y en cortes) y de cabra. La legislación anterior abarcaba el etiquetado de las carnes de animales nacidos, criados y sacrificados exclusivamente en los Estados Unidos, pero con la nueva ley se amplía la cobertura del etiquetado para incluir las carnes de animales nacidos, criados y sacrificados y la carne picada provenientes de todos los países razonablemente posibles. Las subvenciones se proporcionan a participantes del sector industrial y a los organismos estatales cooperantes, por el 100 % de los gastos subvencionables efectuados para fines de detección de plagas o enfermedades del ganado, las medidas de lucha o erradicación relativas al control de las enfermedades levemente patógenas, y se amplían las multas por infracciones de la Ley de protección de sanidad animal. La mayor parte de las demás medidas atañen a agentes del mercado interno, tales como: contratos relativos a las carnes de vacuno y aves de corral, de cerdo y aves de corral, inspeccionadas por el Estado, los programas de erradicación de enfermedades de animales, las mejoras de la inocuidad de los alimentos que afectan a las empresas nacionales, etc.

Productos lácteos

De los tres principales programas de productos lácteos, el programa relativo a la orden federal de comercialización de la leche, que clasifica y fija los precios mínimos según los productos en que se utiliza la leche, no cambia sustancialmente las 11 órdenes vigentes, salvo que ahora se establece el proceso para crear normas adicionales para determinar y revisar las directrices y los plazos para modificar la orden relativa a la comercialización, así como para evaluar el sistema en los próximos dos años.

El programa de apoyo a los precios permanece también más o menos invariado con pequeños ajustes: el queso cheddar, la mantequilla sin grasa y la leche en polvo siguen siendo los productos específicos a través de los cuales se respaldan los precios de la leche; en la nueva ley se especifica ahora que podrían introducirse ajustes de los precios con el fin de administrar los inventarios en poder de la Corporación de créditos para productos básicos (CCC), así como las cantidades y la duración autorizadas de los ajustes de precios, y permite a la CCC revender los productos que compra a la industria a precios de mercado, siempre y cuando no sean inferiores al 110 % de los precios mínimos.

Los pagos en el marco del *Milk Income Loss Contract* (programa para las pérdidas de ingresos por producción lechera) se mantienen en vigor hasta septiembre de 2012 para tres períodos diferentes: el 34 % de la diferencia entre un precio fijo (ajustado) y el precio de la categoría I en la orden de comercialización de la leche de Boston hasta septiembre de 2008, posteriormente el 45 % de esa diferencia hasta el mes de agosto de 2012, para volver luego de nuevo al 34 %. Hay también límites específicos sobre la leche comercializada para los mismos tres períodos como se ha indicado anteriormente.

Se han prorrogado y ampliado asimismo el programa de indemnizaciones sobre los productos lácteos, el programa de incentivos a las exportaciones de productos lácteos, el programa nacional de promoción e investigación del sector lechero y el programa nacional de promoción de elaboradores de leche fluida. Por otra parte, los productores de leche y las asociaciones cooperativas de productores pueden concertar ahora contratos de precio a término con comerciantes del sector lechero.

Fuentes: <http://www.ers.usda.gov/FarmBill/2008/Titles/TitleIcommodities.htm> y <http://www.ers.usda.gov/FarmBill/2008/Titles/TitleXIIlivestock.htm>

III. NOVEDADES RELACIONADAS CON LAS POLÍTICAS DEL SECTOR LECHERO

24. Desde la última reunión del Grupo Intergubernamental, el elemento fundamental de política que ha afectado al sector lácteo ha sido la extrema volatilidad de los precios. Los mercados internacionales y muchos mercados nacionales de productos lácteos experimentaron un aumento sin precedentes de los precios en 2007, seguido de un fuerte descenso a finales de

2008. El índice FAO de los precios internacionales de los productos lácteos alcanzó un valor máximo de 302 (1998-2000 = 100) en noviembre de 2007, lo que representó un aumento superior al 100 % con respecto a los niveles notificados en la última reunión del Grupo Intergubernamental a finales de 2006. Posteriormente a esa subida, los precios disminuyeron rápidamente en el segundo semestre de 2008, volviendo a 129 en enero de 2009, un nivel no visto desde entonces. La subida de los precios de los productos lácteos precedió al aumento registrado respecto de la mayoría de los productos básicos agrícolas, pero sus causas fueron en general similares. Como principales elementos impulsores de la subida se han citado las posteriores sequías o malas condiciones de los pastos en los principales países exportadores (Australia, Nueva Zelandia, Argentina), la depreciación del dólar estadounidense, la fuerte demanda de los principales países importadores, y las importantes reformas de política en la Unión Europea. No obstante, la importancia fundamental de tales precios elevados, que en equivalentes de leche alcanzaron a más de 0,50 USD por litro, es que ofrecían esperanzas de cambiar la configuración de las políticas mundiales de la industria lechera, que durante muchos años se han caracterizado por elevados precios de apoyo, contingentes de producción, existencias de intervención, y elevados obstáculos a la importación. Además, los elevados precios que se registraron de 2006 a mediados de 2008 comenzaron a estimular una mayor producción y sustituciones de las importaciones en muchos países en desarrollo. Pero la rápida y considerable caída de los precios de los productos lácteos ha iniciado a determinar la vuelta a la restricción y a posiciones ampliamente restrictivas. Por ejemplo, los precios han disminuido por debajo de los niveles de intervención de la UE, y a comienzos de 2009 las subvenciones a la exportación y la gran competencia en el comercio mundial se han traducido en un contexto de debilidad de la demanda internacional.

25. Las condiciones de auge y caída de los precios han contribuido a la mayoría de los cambios de política que han tenido lugar durante este período. Inicialmente, las políticas nacionales se centraron en detener el aumento de los precios, principalmente para reducir sus efectos negativos sobre los consumidores, mediante la aplicación de medidas como los controles de precios, restricciones/impuestos a la exportación, y la reducción de los derechos e impuestos de importación. Muchas de estas políticas fueron revocadas o atenuadas posteriormente en consonancia con el cambio de dirección de los movimientos de los precios.

26. Una perturbación importante de los mercados internacionales de productos lácteos durante el período objeto de examen fue la contaminación de la leche y los productos lácteos con melamina en China, detectada en septiembre de 2008. Si bien los efectos de la contaminación en el mercado se limitaron en gran medida a la China, donde para comienzos de noviembre los volúmenes de venta nacionales de leche líquida y leche en polvo sólo se habían recuperado hasta alrededor del 80 % de sus niveles anteriores, más de 70 países, incluidos los que absorben más del 90 % de las exportaciones chinas de estos productos³, impusieron prohibiciones y restricciones al comercio limitando ulteriormente sus mercados de productos lácteos. La cuestión ha suscitado algunas preocupaciones importantes, en particular de que la subida de los precios puede estimular actividades como la dilución de agua. Ha suscitado también preocupaciones sobre el rápido crecimiento de la industria y la capacidad de los sistemas de inspección de mantener una vigilancia adecuada en tales condiciones de crecimiento.

A. POLÍTICAS DE PRODUCCIÓN

27. Con los precios internacionales de los productos lácteos, que en 2007 habían alcanzado sus niveles históricos más altos y con una demanda que superaba la oferta, muchos países que habían proporcionado apoyo al mercado mediante subvenciones y compras de intervención anticipadas, no vieron la necesidad de seguir proporcionándolo. Los países que dependen de las importaciones decidieron apoyar a sus productores de leche para estimular la producción interna.

³ Es decir, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), Taiwán (Provincia de China), Japón, Estados Unidos de América, Singapur y los Estados Miembros de la UE.

28. Vietnam, China, la Federación de Rusia, Rumania, Brasil, Ruanda, la UE, Filipinas y Uganda destacaron en la aplicación de políticas de apoyo a la producción lechera. **Vietnam** comenzó la aplicación de un programa de 2 195 millones de VND a comienzos de 2007 para aumentar la producción de leche a 10 kg per cápita para 2010 y de 20 kg per cápita para 2020.
29. Análogamente, la **Federación de Rusia** siguió prestando apoyo al sector lechero para aumentar la producción, principalmente subvencionando los tipos de interés sobre los préstamos de capital de explotación otorgados a los elaboradores de la leche para adquirir materias primas a partir de 2008, y asignando 5 000 millones de rublos para fomentar la cría de ganado lechero. Se introdujeron medidas para regular el mercado de productos lácteos.
30. Como parte del programa general para aumentar las subvenciones a los agricultores en la primavera de 2007, el gobierno de **China** asignó alrededor del 15 % de un programa de apoyo general valorado en 8 300 millones de yuanes para la compra de ganado lechero y la capacitación al respecto. Los agricultores recibieron también subvenciones para la compra de equipo agrícola y máquinas lecheras, así como seguros. Después de la alarma de la melamina en septiembre de 2008 el gobierno otorgó subvenciones por cabeza a los agricultores en las zonas afectadas, para sostener los ingresos de los productores. El escándalo llegó apenas algunos meses después de que la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma hiciera la primera declaración de política sistémica sobre la industria lechera en China, que abarcaba todos los aspectos de la cadena de valor de los productos lácteos y que variaba del apoyo a los productores lecheros al establecimiento de directrices operativas para los elaboradores de productos lácteos haciendo hincapié en la calidad y la eficiencia.
31. El gobierno del **Brasil**, en sus propuestas presupuestarias para 2008, destinó 3 000 millones de USD para créditos de inversión destinados al sector lechero de un total de 30 500 millones de USD que habían de proporcionarse al sector agrícola en su conjunto.
32. Rwanda, Filipinas y Jamaica figuraban entre los países que proporcionaban apoyo específico al sector a través de programas especiales. **Rwanda** distribuyó vacas lecheras a los agricultores pobres; el Gobierno de **Filipinas**, en colaboración con la industria, invirtió en plantas de producción y elaboración de leche en determinadas regiones para apoyar los programas locales de desarrollo sostenible, y el Gobierno de **Jamaica** asignó 140 millones de JD para ayudar a los agricultores a adquirir ganado y mejorar su pastos, dando prioridad a las agrupaciones de producción constituidas por pequeños agricultores que llevaban su producción a una planta de elaboración.
33. En los **Estados Unidos**, a finales de 2008, después que los precios de los productos lácteos comenzaron a bajar, las Cooperativas que trabajan juntas (CWT)⁴, iniciaron un nuevo régimen de retirada de los rebaños, con el fin de reducir la producción y detener la disminución de los precios.

B. APOYO A LOS MERCADOS

34. Las políticas pertenecientes a esta categoría cambiaron de manera uniforme sobre todo para hacer frente a las consecuencias del aumento de los precios. En los países en que se mantiene el control sobre los precios al productor, los precios de adquisición se incrementaron ante el aumento de los precios de los piensos, el combustible y los fertilizantes. Por ejemplo, en el **Canadá**, donde los precios internos se habían elevado ya por encima de los precios internacionales, los precios de apoyo para la leche desnatada en polvo (LDP) y la mantequilla se incrementaron en el 1 % a principios de 2008.

⁴ CWT es un programa nacional pluridimensional de carácter voluntario, financiado por los productores y desarrollado por la Federación Nacional de Productores de Leche para fortalecer y estabilizar los precios de la leche mediante un equilibrio entre la oferta y la demanda.

35. En **Israel** la Junta lechera aumentó los precios de la leche en un 85 % en el verano de 2007 por cada litro producido por encima de los contingentes de producción y en un 70 % durante el invierno. En **Tailandia** el Departamento de comercio interior que controla estrictamente los precios de la leche aumentó los precios al productor con el fin de impulsar la producción interna. En 2007 el gobierno de México convino en pagar a los productores de leche 0,50 pesos más por cada litro de leche, además del pago de 4,00 pesos de LICONSA⁵ En 2008 se mantuvo el pago de una prima de 0,30 pesos además del pago de 4,70 pesos de LICONSA. En **Serbia**, el gobierno proporcionó primas que variaron de 2,1 a 3,0 dinares para la leche de vaca, de oveja y de cabra.. **Argelia** continuó subvencionando los precios al productor de la leche.

36. En cambio, en 2007, **Estados Unidos** no aumentó el precio de apoyo de la leche, sino que se mantuvo constante en 9,90 USD por 100 libras, si bien se renovó el programa de pago directo para los productores lecheros (*Milk Income Loss Contract* - MILC [programa para las pérdidas de ingresos por producción lechera]) disminuyendo los pagos durante los 5 años siguientes. El precio objetivo se ajusta con arreglo a una fórmula que tiene en cuenta el aumento de los costos de los piensos y por el importe de las compras netas realizadas en los últimos 12 meses. No se hicieron pagos en el marco del programa en 2008. Además, en 2008, se revisó el programa de apoyo a los precios de los productos lácteos para establecer precios de apoyo especificados para la mantequilla, el queso y la leche desnatada en polvo. A finales de 2008, al disminuir los precios, el USDA realizó sus primeras compras de productos lácteos sin grasa en el marco del sistema de apoyo a los precios desde 2006, aumentando a 22 700 toneladas sus proyecciones para el nivel de las existencias de intervención para el final de año.

37. La **UE** continuó reduciendo los precios de intervención del gobierno para los productos lácteos. Se redujo el precio de intervención de la mantequilla para completar un plan de 4 años de reducción de los precios en un 25 %. Se redujeron los pagos por exceso de producción (superimpuestos), pero no se aplicaron debido al exceso de la demanda en los mercados. Además, la CE simplificó las normas sobre la compra de mantequilla y leche desnatada en polvo en compras de intervención, y suprimió las licencias de importación y algunas ayudas al almacenamiento privado. A finales de 2008, la CE anunció que su ayuda al almacenamiento privado para la mantequilla comenzaría dos meses antes de lo previsto el 1º de enero, a fin de contrarrestar la caída de los precios. No obstante, en noviembre de 2008, se alcanzó un acuerdo político sobre el "chequeo" de la Política Agrícola Común (véase el recuadro).

38. Se realizaron también cambios en otros tipos de políticas: **Polonia** suprimió las subvenciones a la exportación para la mantequilla y el queso para mantener los suministros en los mercados internos; **Noruega** recortó el impuesto a la producción de leche en 150 millones de NKR para aumentar los ingresos de los productores y estimular el aumento de la producción e incrementar los contingentes de producción en un 10 % entre octubre de 2008 y febrero de 2009, y otro 1 % a partir de marzo de 2009; y la **Federación de Rusia** subvencionó las primas de seguro para los productores de leche registrados.

C. POLÍTICAS DE CONSUMO Y COMERCIALIZACIÓN

39. En el **Canadá**, el gobierno cambió las normas de composición para el queso, con el fin de limitar el uso de proteínas de la leche importadas y fomentar el uso de mayores cantidades de leche de producción interna. Además, el reglamento incluyó un componente de observancia/cumplimiento en la forma de una licencia de importación de queso para asegurar que las importaciones cumplan las normas canadienses, si bien es difícil determinar el grado de cumplimiento. En la provincia de Quebec, el gobierno estatal proporcionó la ayuda de 8,4 millones de CD a los productores de queso para ayudarles a sufragar los gastos de los nuevos

⁵ El programa de asistencia alimentaria de México que proporciona leche líquida y leche en polvo subvencionadas a las familias de bajos ingresos.

reglamentos de inocuidad de los alimentos introducidos después de un brote de listeriosis en el queso.

40. En **Filipinas**, se levantó la prohibición de la publicidad de la leche en polvo para los niños pequeños. En **Brasil**, el gobierno inició la aplicación de los requisitos de etiquetado de la leche contenidos en la Ley 11.265 que fue aprobada en 2002.

41. Se han producido cambios en 2008 en los programas de la leche en las escuelas aplicados en algunos países. En la **UE**, se amplió el programa de la leche en las escuelas para incluir la leche con fruta o jugo de fruta y productos lácteos fermentados simples. En Eslovaquia, se amplió el programa de la leche en las escuelas con la ayuda de la CE. En la **República Checa**, el gobierno eliminó su contribución al programa de la leche en las escuelas, que ascendió a casi el 75 % del costo del programa en 2007.

42. En los **Estados Unidos**, se revisó el programa de asistencia alimentaria destinado a las mujeres embarazadas y madres lactantes de bajos ingresos y los niños, recortando los fondos asignados para los productos lácteos y algunos otros productos, con el fin de aumentar las compras de frutas, hortalizas, arroz, frijoles y mantequilla de maní. La reducción estimada de las compras anuales de leche y queso superaría los 400 millones de USD.

D. POLÍTICAS DE COMERCIO INTERNACIONAL

43. La mayoría de las políticas relacionadas con el comercio aplicadas durante este período se adoptaron en respuesta a la excepcional evolución de los precios observada. Aumentaron las restricciones a la exportación y se atenuaron las restricciones a la importación para impedir la subida de los precios en los mercados internos.

Medidas referentes a la importación

44. Las disposiciones/acuerdos bilaterales dieron lugar también a reducciones de los derechos de importación, aunque **Egipto** eliminó sustancialmente los aranceles sobre las importaciones de productos lácteos procedentes de la UE, debido sobre todo a su acuerdo de asociación con la UE. Más adelante durante el año, el gobierno eliminó también los aranceles sobre la leche en polvo de Nueva Zelandia y redujo del 5 % al 2 % los aranceles sobre la mantequilla y el queso. Las negociaciones entre la UE y **Suiza** se iniciaron en noviembre para liberalizar el comercio agrícola, especialmente de productos lácteos, a los cuales Suiza otorga la mayor protección.

45. **China** convino con Nueva Zelandia en eliminar gradualmente los aranceles de la leche en polvo durante un período de transición de 11 años. Los aranceles sobre la leche desnatada y la leche entera en polvo se reducirán partiendo de una base del 10 % al 9,2 % para el final de 2008, al 5 % para 2013, hasta su eliminación total para 2019, mientras que los aranceles de otros productos lácteos se reducirán gradualmente hasta su eliminación definitiva en 2017; **Australia** inició negociaciones para un acuerdo de libre comercio con Chile para liberalizar el comercio de productos lácteos entre los dos países a lo largo de los próximos 6 años; **Taiwán, Provincia de China** redujo a la mitad los aranceles de importación de productos de leche en polvo procedentes de Nueva Zelandia, reduciendo al 5 % los aranceles de la leche entera en polvo y la leche desnatada en polvo, al 2,5 % los aranceles de la leche en polvo para lactantes y al 6 % las demás leches.

46. Se adoptaron medidas para proporcionar alivio temporal contra la subida de los precios. En 2007, **Serbia** redujo del 20 % al 5 % los derechos de importación para la leche en polvo y del 30 % al 10 % para la mantequilla. **Vietnam** redujo del 30 % al 10 % y del 15 % al 5 %, respectivamente, los impuestos de importación para los productos de leche condensada y de nata, del 30 % al 15 % para la mantequilla y el yogur y del 40 % al 20 % para la leche fresca; a estos últimos se aplicaron nuevas reducciones posteriormente. La **Federación de Rusia** redujo del 15 % al 5 % los aranceles de importación sobre la leche y los productos lácteos y aplicó un arancel único reducido a la importación de quesos costosos, que se interrumpieron en 2008 por

considerar que no ayudaban a detener el aumento de los precios. **Kenya, Tanzania y Uganda** eliminaron los aranceles para la leche elaborada. **Fiji** redujo los aranceles sobre los productos lácteos. **Chile** eliminó el derecho de importación del 23 % aplicado a la leche líquida y la leche en polvo y al queso tipo Gouda de Argentina. **Taiwán** redujo a la mitad durante el semestre del 16 de mayo al 15 de noviembre de 2008 los derechos de importación para 10 productos de leche en polvo.

47. Se aplicaron también políticas para otros fines. El *Programa de Fomento Ganadero* de Venezuela reforzó los controles de las importaciones de productos lácteos con el fin de favorecer el desarrollo del sector. **Namibia** introdujo la política de protección de la industria naciente para varios productos lácteos, entre ellos la leche UHT, el queso y el yogur. **Pakistán** estableció derechos del 20 % al 40 % sobre la leche en polvo importada de países europeos.

48. Por último, las medidas más ampliamente aplicadas en materia de importación, si bien sólo temporalmente, fueron las prohibiciones establecidas por más de 70 países sobre las producciones que contenían leche procedente de China, debido a la contaminación con melamina en ese país.

Medidas referentes a la exportación

49. Los países exportadores de productos lácteos que se mostraron preocupados por los efectos del aumento de los precios en los mercados nacionales tomaron también medidas para detener el flujo de las exportaciones. Las medidas consistieron en su mayor parte en introducir prohibiciones a la exportación, aumentar los impuestos a las exportaciones o reducir o eliminar las subvenciones a la exportación.

50. **Vietnam** impuso una prohibición sobre las exportaciones de leche en polvo a principios de 2007 ante el rápido aumento de los precios internacionales de los productos lácteos, con objeto de detener el aumento de los precios internos. No obstante, la prohibición ha afectado también a la producción de leche en polvo, que se redujo en casi el 40 % en 2008.

51. La **UE** dejó de subvencionar las exportaciones de productos lácteos cuando los precios internacionales aumentaron por encima de los niveles de intervención y las existencias de intervención se redujeron a cero o un nivel cercano a cero. No obstante, tras la caída de los precios internacionales, se reanudaron de nuevo las subvenciones a la exportación en enero de 2009, poniendo fin al período más prolongado sin subvenciones a la exportación registrado por decenios. En la **India**, el gobierno retiró los incentivos proporcionados en el ámbito de diversos planes para las exportaciones de leche desnatada y otros productos lácteos a medida que los precios aumentaron, e impuso una prohibición de ocho meses de duración a las exportaciones de leche en polvo en 2007.

52. Se aplicaron también otros tipos de medidas a las exportaciones. **Argentina** aplicó un límite máximo a los precios de las exportaciones de leche en polvo en 2007 de acuerdo con el sector privado, de forma que la diferencia entre ese límite y el precio de exportación se depositaba en un fondo destinado a estabilizar los precios internos. **Kenya** exigió en abril de 2007 a los agricultores inscribirse en la Junta Lechera de Kenya para poder exportar sus productos.

53. En los **Estados Unidos**, permanecieron agotadas durante todo el período objeto de examen las existencias públicas de productos lácteos mantenidas en la Corporación de créditos para productos básicos. Los incentivos a la exportación a precios competitivos fueron tales que Estados Unidos se convirtió por primera vez en el mayor exportador mundial de leche desnatada en polvo.

“Chequeo” de la PAC

En noviembre de 2008, los ministros de agricultura de la UE alcanzaron un acuerdo político sobre el chequeo de la Política Agrícola Común (PAC). El objetivo de tal chequeo es modernizar, simplificar y racionalizar la PAC y de eliminar las restricciones a los agricultores, para ayudarles a responder mejor a las señales del mercado y hacer frente a nuevos desafíos. El acuerdo suprime la retirada de tierras cultivables, aumenta las cuotas lecheras con la supresión para 2015, y convierte el mercado de intervención en un programa de red de seguridad. Los ministros acordaron también aumentar la modulación por la que los pagos directos a los agricultores y el dinero se transfiere al Fondo de Desarrollo Rural, con el fin de hacer frente a desafíos como el cambio climático, la necesidad de una mejor gestión del agua, la protección de la biodiversidad, y la producción de energía verde. También los productores de leche de regiones en condiciones difíciles recibieron apoyo para adaptarse a la nueva situación del mercado.

Aspectos de importancia específica para la ganadería y las industrias lecheras son:

- La eliminación de las cuotas de la leche, que expirarán en abril de 2015, habrá de lograrse mediante el aumento de las cuotas en un 1 % cada año entre 2009/10 y 2013/14. Para Italia, se introducirá inmediatamente un aumento del 5 % en 2009/10. En 2009/10 y 2010/11, los agricultores que superen sus cuotas lecheras en más de un 6 % tendrán que pagar una tasa que supera en un 50 % el nivel de la multa normal.
- Los pagos acoplados restantes se han de desacoplar y trasladar al Plan de pago único, con la excepción de las primas para las vacas, cabras y ovejas nodrizas, en que los Estados Miembros podrán mantener los actuales niveles de apoyo acoplado.
- Los actuales límites presupuestarios nacionales para los pagos directos utilizados para las medidas ambientales o la mejora de la calidad y la comercialización de los productos de determinados sectores deberán hacerse más flexibles. Se pondrán a disposición fondos para ayudar a los agricultores productores de leche, carne de vacuno, caprino y ovino y arroz en regiones desfavorecidas o en tipos de explotaciones agrícolas vulnerables. Se utilizará también para apoyar medidas de gestión de riesgos, tales como los planes de seguros para los desastres naturales y los fondos mutuos para las enfermedades de animales.
- Se procederá a simplificar las ayudas a los agricultores que están vinculados al respeto del medio ambiente, el bienestar animal y las normas de calidad de los alimentos, retirando las normas que no son pertinentes o no están vinculadas a la responsabilidad de los agricultores, y se añadirán nuevas disposiciones para mantener los beneficios ambientales de la retirada de tierras y mejorar la gestión del agua.
- Se suprimirá la intervención para la carne de cerdo. Se tiene previsto continuar la compras de intervención para la mantequilla y la leche desnatada en polvo, con límites de 30 000 y 109 000 toneladas respectivamente.

Fuente: http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm

IV. RESUMEN Y RECOMENDACIONES (PARA LA CARNE SOLAMENTE⁶)

54. La evolución de las políticas antes mencionadas se ajustan en general a los distintos artículos de las Directrices. Las incidencias de enfermedades de animales y la excepcional evolución del mercado durante el período objeto de examen dieron lugar a políticas que no se ajustaban a las recomendaciones relativas a la aplicación de restricciones al comercio y otras medidas de carácter temporal y excepcional. Estas políticas tuvieron efectos desestabilizadores en las economías externas de la zootecnia y de la carne. El intercambio periódico y oportuno de información sobre medidas nacionales que afectan al comercio internacional, y consultas sobre posibles medidas correctivas cuando surjan dificultades especiales, ayudarían sin duda a evitar consecuencias económicas perjudiciales.

55. Si bien la evolución de las políticas de la carne durante el período 2007-2008 se ha caracterizado por los cambios en las políticas comerciales, no ha habido un único tema general que las haya impulsado. Ciertamente, las cuestiones de sanidad animal han seguido ocupando un lugar importante, pero sus efectos económicos no han sido tan determinantes como lo fueron durante el período 2006-2008. Tampoco las subvenciones a la exportación han sido muy importantes en un período de alza de los precios agrícolas. No obstante, si los precios siguen disminuyendo, esta situación puede determinar un estancamiento o la vuelta a las políticas adoptadas para las preocupaciones anteriores. Al parecer, la falta de progresos en las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Doha ha contribuido a fortalecer las actividades de concertación de acuerdos bilaterales, lo cual puede haber producido efectos perjudiciales de desviación del comercio.

56. No obstante, se han realizado progresos en la aplicación de las recomendaciones formuladas en las Directrices respecto de:

- La aplicación de normas más uniformes sobre sanidad animal e higiene de la carne, y la mejora de la capacidad para tratar asuntos transfronterizos relativos a las enfermedades de los animales;
- Las mejoras de la elaboración y comercialización de productos cárnicos para facilitar el ajuste de la oferta y la demanda de carne;
- La aplicación de políticas ambientales, en particular las relativas a la no discriminación, la transparencia, la necesidad y legitimidad; la promoción de la elaboración y adopción de tecnologías inocuas para el medio ambiente y sostenibles en la producción y comercialización de productos pecuarios y cárnicos.

57. A la luz de lo que precede, el Grupo tal vez considere oportuno:

- Continuar apoyando las actividades de la FAO destinadas a evaluar los efectos de las políticas de desestabilización en los mercados internacionales y nacionales. Deberían estudiarse políticas como las relativas a las medidas comerciales en respuesta a las crisis de mercado, y las epidemias de enfermedades de animales, así como los efectos de los nuevos acuerdos comerciales regionales.
- Recomendar a los países que los límites proteccionistas y los cambios arancelarios no se modifiquen arbitrariamente en el contexto de perturbaciones del mercado y que estén en consonancia con sus obligaciones internacionales.
- Solicitar a la Secretaría que prepare un documento de debate en la próxima reunión del Grupo para incorporar las políticas de productos lácteos en las Directrices.

⁶ Los cambios en la política de los productos lácteos no están analizados en el marco de las Directrices, dado que se refieren solamente a los productos pecuarios y de la carne.

58. Por último, se ha de señalar que la Secretaría se ha basado en fuentes de información secundarias para las políticas y los cambios de política en los Estados Miembros, en lugar de publicar un cuestionario anual de políticas. Se solicita información sobre cómo podría obtenerse información mejor y más puntual sobre políticas y distribuirla a los Miembros.