



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

REUNIÓN CONJUNTA DEL GRUPO INTERGUBERNAMENTAL SOBRE SEMILLAS OLEAGINOSAS, ACEITES Y GRASAS (30.^a REUNIÓN) DEL GRUPO INTERGUBERNAMENTAL SOBRE CEREALES (32.^a REUNIÓN) Y DEL GRUPO INTERGUBERNAMENTAL SOBRE EL ARROZ (43.^a REUNIÓN)

Santiago de Chile, 4 - 5 de noviembre de 2009

SEGUIMIENTO DE LAS DIRECTRICES PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL SECTOR DE LAS SEMILLAS OLEAGINOSAS, LOS ACEITES Y LAS HARINAS OLEAGINOSAS EN 2006-2009

Índice

| | Páginas |
|-------------------------------------------------------------------------|---------|
| I. INTRODUCCIÓN | 2 |
| II. NOVEDADES EN MATERIA DE POLÍTICAS | 2 |
| A. POLÍTICAS DE PRODUCCIÓN | 2 |
| B. POLÍTICAS COMERCIALES | 5 |
| C. OTRAS POLÍTICAS QUE AFECTAN AL SECTOR DE LAS SEMILLAS OLEAGINOSAS | 9 |
| III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 10 |

I. INTRODUCCIÓN

1. El Grupo Intergubernamental adoptó en 1980 las Directrices para la cooperación internacional en el sector de las semillas oleaginosas, los aceites y las harinas oleaginosas. El principal objetivo de las directrices estriba en contribuir a armonizar las políticas nacionales a la luz de los objetivos convenidos destinados a promover una expansión equilibrada de la producción, el consumo y el comercio en el sector, teniendo debidamente en cuenta los intereses de los productores y los consumidores de los países exportadores e importadores e intentando especialmente mantener la expansión del sector en los países en desarrollo. El Grupo acordó revisar periódicamente los avances realizados en la consecución de los objetivos de las directrices.

II. NOVEDADES EN MATERIA DE POLÍTICAS¹

2. El documento siguiente ofrece una revisión de las políticas implementadas durante 2006-2009, incluyendo los precios excepcionalmente altos de 2007-2008 que se alcanzaron tras varias temporadas de precios deprimidos en los mercados mundiales. Las políticas aplicadas durante este período reflejaban el esfuerzo de los gobiernos por adaptarse a los pronunciados cambios en las condiciones de los mercados globales, siempre dentro de un marco general de reforma y liberalización económicas a más largo plazo. El Grupo podría desear examinar con mayor detalle los factores que impidieron alcanzar los objetivos generales de estabilidad y crecimiento equilibrado en el sector de las semillas oleaginosas.

A. POLÍTICAS DE PRODUCCIÓN

3. La revisión de las políticas de producción indica que el sector de las semillas oleaginosas no ha sido una excepción en la retirada progresiva generalizada de la intervención directa en el mercado en el ámbito de la agricultura llevada a cabo por el sector público. Durante el período de la revisión, en los países desarrollados se mantuvo la tendencia general a más largo plazo a sustituir gradualmente los planes de sustentación de precios por políticas destinadas a aumentar la capacidad de respuesta de la producción a las señales del mercado. Aunque las medidas de apoyo a los ingresos desconectadas de la producción, de las cuales hacen uso especialmente los países en desarrollo, todavía mantenían los ingresos de los productores y la producción en niveles mayores de los que se hubieran alcanzado sin ellas, otros factores ejercieron una influencia primordial durante el período de la revisión. En concreto, pese a que también se incrementaron los costos de producción, el rápido encarecimiento de la energía y el petróleo aumentó la rentabilidad de las plantaciones de cultivos agrícolas destinados al mercado de los biocombustibles. La crisis de los precios en el mercado del petróleo impulsó aún más los desarrollos que ya se estaban produciendo como respuesta a las preocupaciones por el cambio climático y la contaminación medioambiental y a las políticas nacionales relacionadas, a fin de fomentar la producción de energía a partir de fuentes renovables. El apoyo directo a los productores de semillas oleaginosas, desarrollado mediante garantías de precios y operaciones de existencias públicas, continuó siendo relativamente limitado en términos absolutos e históricos y en relación con otros cultivos de alimentos básicos cuya importancia estratégica se consideraba mayor. Además, en los países en desarrollo, las señales del mercado por sí solas tendían a resultar insuficientes a la hora de ofrecer los incentivos necesarios para alcanzar una expansión constante de la producción de semillas oleaginosas. Como consecuencia de los niveles máximos de los precios registrados en 2007-2008, varios países en desarrollo reforzaron sus planes de desarrollo de las semillas oleaginosas a más largo plazo destinados a reducir su vulnerabilidad frente a las fluctuaciones de los mercados internacionales, mejorando al mismo tiempo el empleo interno y los ingresos.

¹ El documento CCP: OF-GR-RI 09/3 Supp.1 contiene tanto las Directrices como cuadros que ofrecen detalles sobre las medidas normativas nacionales.

4. Son varios los países que pretenden reducir el apoyo directo al cultivo de semillas oleaginosas; de entre todos ellos, las políticas pertinentes de los **Estados Unidos** están en vigor desde hace más de una década. El antiguo sistema de precios indicativos para cultivos individuales, pagos compensatorios y requisitos de reserva de superficie fue reemplazado por el apoyo a los ingresos, que tomó la forma de pagos fijos a los productores que se reducirían de forma gradual y serían independientes de los niveles de producción. Por consiguiente, las decisiones sobre las plantaciones estaban cada vez más determinadas por las condiciones del mercado. Las disposiciones clave que afectaban a las semillas oleaginosas apenas se modificaron en la *Food, Conservation and Energy Act of 2008*, en la que se determinó la base legislativa para las políticas agrarias durante 2008/2009-2012/2013. Se introdujo la posibilidad de que los agricultores pudieran optar a pagos ACRE (Average Crop Revenue Election) como alternativa a la recepción de pagos contracíclicos (counter-cyclical payments, CCP), que están vinculados a las reducciones de precios en relación con objetivos fijos concretos. La nueva disposición para la estabilización de ingresos garantiza un nivel de ingresos basado en un promedio cambiante de los precios de mercado recientes. De esta forma, ofrece protección frente a las reducciones repentinas de los ingresos, sin importar cuál sea la causa (por ejemplo, variaciones inesperadas de los precios, rendimientos o costos).

5. Durante el período de la revisión, se redujeron los desembolsos reales para las medidas de apoyo a la soja y el cacahuete, debido principalmente a que los precios de mercado de 2007-2008 fueron superiores al nivel de activación establecido para los pagos CCP.

6. Las políticas nacionales de apoyo al consumo de biocombustibles incluyen la concesión de créditos tributarios a los mezcladores de biodiésel basado en aceites vegetales y el uso obligatorio de combustible biodiésel a partir de 2009. Estas medidas han impulsado una expansión significativa de la producción y las capacidades de producción de biodiésel. Las políticas relacionadas con el biodiésel han supuesto también necesidades adicionales de insumos de otras materias primas, en especial del maíz cultivado como materia prima para la producción de etanol. Durante 2007, el aumento sin precedentes en los precios del maíz animó a los agricultores a disminuir la superficie de cultivo de la soja, lo que hizo crecer los precios mundiales de las semillas oleaginosas y las harinas oleaginosas.

7. En la **UE**, tras la reforma de 2003 de la Política Agrícola Común (PAC), el pago de 63 EUR por tonelada concedido a los productores de cosechas, incluidas las semillas oleaginosas, se reemplazó en 2005 por el programa Régimen de pago único (RPU), que sustituyó la mayoría de los pagos de ayuda directa anteriores por un único pago de apoyo a los ingresos diseñado para mejorar la orientación del mercado en producción agrícola. Los límites máximos para los pagos de ayuda totales fijados para cada Estado miembro estaban sujetos a una reducción obligatoria desde 2007 en adelante, según se fueran reasignando los fondos a medidas de desarrollo rural y programas medioambientales agrarios. En el caso de la aceituna, las ayudas a la producción y los precios indicativos se interrumpieron en 2006 y el sector se integró en el RPU. Las compras estatales de cantidades predeterminadas para el almacenamiento público continuaron vigentes únicamente en lo que respecta a la mantequilla. Dado que se consideró que la industria de los biocombustibles ya no requería apoyo, el pago de 45 EUR por hectárea de cultivo energético (utilizado principalmente para la colza) se interrumpirá a partir de 2009/2010. A finales de 2008, los Estados miembros de la UE acordaron nuevos compromisos para continuar mejorando la orientación del mercado. Para ello se estableció un calendario que permitiría retirar paulatinamente los programas de intervención y las ayudas asociadas y trasladar la financiación desde el apoyo individual a los ingresos hasta los programas de desarrollo rural.

8. En **Japón** el apoyo a la producción de todos los cultivos y los hogares agrícolas se sustituyó en 2007 por un sistema de pagos directos para los cultivos objetivo, incluida la soja, concedidos a las explotaciones agrarias de mayor tamaño a fin de impulsar la consolidación y aumentar la productividad. Los pagos están compuestos por elementos tanto asociados como disociados con el objetivo de garantizar que la producción local resulte remunerativa. Además, se

proporcionan compensaciones por las fluctuaciones de los precios para ayudar a estabilizar los ingresos.

9. En **México**, la soja continuó beneficiándose de los pagos disociados de PROCAMPO. La soja y la colza forman parte desde 2004 del Programa de Ingreso Objetivo que ofrece pagos temporales para complementar los ingresos de los productores. Los ingresos objetivo aumentaron en 2009 en un 30 % para la colza y en un 40 % para la soja y continuarán siendo válidos hasta 2013.

10. También se implementaron en otros importantes países productores diversas medidas de naturaleza más general destinadas a *estabilizar los ingresos* de los productores de semillas oleaginosas. En **Canadá**, se aplica desde 2008 un nuevo conjunto de programas destinado a mejorar la respuesta ante las condiciones cambiantes del mercado, fortalecer la gestión de los riesgos y reducir la función normativa del Gobierno. El apoyo proporcionado incluía medidas para facilitar la cobertura de las reducciones de los ingresos agrarios y la promoción del aseguramiento de la producción. Los programas de aseguramiento de los ingresos se reforzaron también en los **Estados Unidos**. En **Brasil** se fortalecieron los programas de aseguramiento de los cultivos subvencionados y en **China** se continuó aplicando y se amplió el programa para semillas oleaginosas lanzado a modo de prueba en 2007. También en la **Federación Rusa** las semillas oleaginosas se incluyeron en programas de este tipo a partir de 2007.

11. *Las subvenciones de precios* se mantuvieron en varios países, incluidos algunos de los países productores en desarrollo más importantes. No obstante, con frecuencia estos precios no lograron mantener el ritmo de las fuertes presiones inflacionarias, especialmente durante el período de altos precios del petróleo y aumento de los costos que tuvo lugar en 2007-2008. Además, las semillas oleaginosas no se benefician generalmente del mismo nivel de apoyo que los cultivos, como el trigo y el arroz, que se consideran cruciales en lo que respecta a la seguridad alimentaria. Por último, las medidas de adquisición continuaron sujetas a limitaciones presupuestarias. En **Brasil**, el precio mínimo garantizado para la soja aumentó en un 60 % en 2009 tras no sufrir modificaciones durante cinco años. Tradicionalmente, el Gobierno no realiza compras y el sector privado opera la garantía de precios, recibiendo una prima para cubrir la diferencia entre los precios garantizados y los precios de mercado. La subvención de los créditos a la producción continúa siendo una herramienta esencial para apoyar a los pequeños y medianos productores de soja en Brasil. Durante el período de la revisión, se mejoró en diversas ocasiones el acceso a estos programas y las condiciones aplicadas. En **India**, los precios mínimos para las semillas oleaginosas continuaron estando fijados, pero los precios de mercado tendían a ser mucho mayores que los niveles de apoyo. Las compras del sector público se limitaban a la colza. En **China**, las dificultades experimentadas en la consecución del incremento objetivo de la producción (véase más abajo) condujeron a la implementación de un plan de reserva/existencias públicas estatal a finales de 2008. El precio de compra de la soja se fijó en un nivel más del 30 % superior a los precios de importación, y las compras objetivo ascendieron al 20 % de la producción nacional. Se implementó un programa similar para la colza.

12. En un esfuerzo por satisfacer la creciente demanda de aceite comestible y las necesidades del mercado de biodiésel, **Tailandia** intensificó los incentivos para la producción de aceite de palma. Tras la concesión de préstamos de interés bajo para diversas medidas de aumento de la producción y el rendimiento, se establecieron precios mínimos para las compras realizadas por refinadores y se establecieron disposiciones para las compras del sector público a precios subvencionados. Los agricultores de la soja se beneficiaron del requisito según el cual los comerciantes absorberían la producción nacional antes de que se les autorizara a realizar importaciones.

13. La **República Islámica del Irán** conservó la compra de colza del sector público a precios garantizados. En **Marruecos** continuaron las subvenciones a la producción y la compra del sector público para el girasol, y en 2006 el sistema se extendió a algunos otros tipos de semillas oleaginosas, incluida la colza. **Ucrania** estableció precios de compra mínimos para la semilla de

girasol tras la temporada 2005/2006, pero las compras estatales sufrieron limitaciones debido a los escasos recursos. Desde 2006 se han proporcionado pagos de apoyo a los agricultores que cultivan colza para biodiésel.

14. En muchos países la creciente preocupación por la exposición a la volatilidad de los precios y las amenazas potenciales a los suministros nacionales de alimentos han impulsado la formulación de *planes de desarrollo a más largo plazo* a fin de promover un crecimiento sostenido en el sector de las semillas oleaginosas. Estos planes se apoyan generalmente en las medidas de mejora de la producción, y no en las medidas de apoyo a los ingresos o los precios, especialmente en los países en desarrollo sujetos a limitaciones de recursos. En estas condiciones, los incentivos para incrementar la producción continúan siendo vulnerables a los aumentos repentinos de las importaciones a bajo precio. En **China**, la caída de la producción de todos los cultivos de aceite principales durante el período de la revisión, junto con la alta dependencia sobre las importaciones, condujo a la elaboración, en 2007, de un plan estratégico para el sector para el período 2008-2015. Los objetivos de producción, que incluyen 15,8 millones de toneladas métricas de soja y 19 millones de toneladas métricas de colza, se deberán alcanzar a través de diversas medidas de mejora técnica y de la extensión de las zonas de cultivo. Se están mejorando los servicios de almacenamiento y comercialización y se están concediendo subvenciones para las ventas de material de plantación.

15. De forma similar, los esfuerzos realizados en **Indonesia** por reducir la dependencia sobre las importaciones de soja como consecuencia del pronunciado aumento de los precios de importación durante 2007-2008 llevaron al establecimiento de objetivos e incentivos de producción. En lo que respecta a la palma de aceite, se están otorgando incentivos en forma de préstamos preferenciales y concesiones de terrenos para las plantaciones nuevas con gestión sostenible, y se está fomentando al mismo tiempo la replantación a corto plazo para promover el crecimiento equilibrado. En cuanto al coco, el programa de cultivo estatal para 2006-2010 aboga por la replantación y por las plantaciones nuevas. En **Malasia**, el Gobierno se ha comprometido a conseguir el crecimiento a través de la replantación con variedades de alto rendimiento, y no a través de la ampliación de las zonas de cultivo. También se hace cada vez más hincapié en las formas de producción socialmente responsables y sostenibles para el medio ambiente. El apoyo a la replantación, que con frecuencia se utilizaba como medio para reducir temporalmente la producción y mitigar los precios bajos, se reforzó a finales de 2008. El Gobierno se ha comprometido también para el período 2006-2015 a proporcionar apoyo para la reactivación del sector del coco. En 2006, **Filipinas** se embarcó en un programa de desarrollo del coco a largo plazo que incluía la plantación/replantación, la mejora de las prácticas y los insumos agrícolas y la modernización de la elaboración, y en 2008 se iniciaron grandes programas plurianuales de múltiples componentes para revitalizar el sector y proteger los ingresos agrícolas. En **Sri Lanka** se aplicaron iniciativas similares. **Myanmar** lanzó un programa de desarrollo de los cultivos de aceite en 2008 para reducir la dependencia sobre las importaciones.

16. En **Pakistán**, se continuó con la provisión de semillas mejoradas a precios subvencionados y, aunque no hay compras del sector público ni existe una sustentación de precios oficial, la Oilseed Development Board negocia con los prensadores para establecer precios de compra mínimos que resulten tanto atractivos para la industria como remunerativos para los cultivadores. También se han desarrollado en **Egipto** planes y objetivos de producción para las semillas oleaginosas. A principios de 2006 se lanzó en **Nigeria** un programa para el desarrollo de los aceites vegetales, en el que el desarrollo y la rehabilitación de las zonas de cultivo de palma de aceite se apoyaron en la venta subvencionada de material de plantación, fertilizantes y productos agroquímicos. En **Senegal**, la producción de cacahuete se benefició de medidas similares. En **Argentina**, se ofreció a los agricultores insumos de producción subvencionados cuando se debilitaron los precios agrícolas a partir de mediados de 2008. Además, a fin de evitar el encarecimiento de los alimentos, se proporcionaron compensaciones por los altos costos de comercialización/transporte. Muchos países pusieron a disposición de los interesados diversos tipos de préstamos gubernamentales con tipos de interés favorables, con el objetivo de

promocionar la inversión en agricultura en general y en el sector de las semillas oleaginosas en particular. En **Colombia**, la palma de aceite continuó beneficiándose de un fondo de desarrollo.

17. Los gobiernos de diversos países conservaron una actitud receptiva ante las necesidades de emergencia de los productores agrícolas, incluidos los productores de semillas oleaginosas, que habían resultado perjudicados por el clima u otros acontecimientos adversos. En 2009, se permitió a los productores de **Argentina** afectados por la sequía aplazar diversos pagos tributarios y de otros tipos. Por su parte, el Gobierno de **Australia** ha ofrecido durante los últimos años pagos de alivio por la sequía. En **Brasil**, se amplió en 2005 y 2006 la asistencia en situaciones de emergencia mediante el aumento de los créditos subvencionados y el aplazamiento de las amortizaciones de deudas, a fin de compensar las sequías, los brotes de enfermedades y la depreciación del real frente al USD que erosionaron las ganancias de los agricultores. También se concedió asistencia de emergencia a los agricultores afectados por catástrofes naturales en la **República Dominicana, Turquía y Estados Unidos**.

18. La ayuda a los países en desarrollo para el desarrollo de sus sectores de semillas oleaginosas incluyó la ayuda ofrecida por **Australia** para la producción de aceite de palma en Papua Nueva Guinea y por **Brasil** para el cultivo de soja en Cuba.

B. POLÍTICAS COMERCIALES

Medidas que afectan a las exportaciones

19. El marcado cambio en la situación de los precios de mercado mundiales durante el período de la revisión, que aumentaron desde niveles deprimidos a principios de 2006 a niveles sin precedentes en 2008, constituyó la base para los importantes cambios que se produjeron en las políticas de exportación. Aunque los productores de los países exportadores se beneficiaron del pronunciado aumento en los niveles de los precios, en numerosos países la situación poco activa de los mercados y otras fuerzas inflacionarias amenazaban los precios al consumidor nacionales. Por consiguiente, se experimentó una tendencia a imponer o aumentar temporalmente los impuestos sobre la exportación de los productos producidos nacionalmente, como las semillas oleaginosas y los aceites, para así mejorar las condiciones de suministro local y atenuar los aumentos de precios nacionales, ofreciendo al mismo tiempo oportunidades para la transferencia de recursos a fin de estabilizar los niveles generales de los precios al consumidor. Un aspecto positivo de la escasez de 2007-2008 fue lo poco que se recurrió a las restricciones cuantitativas a la exportación que podrían poner en peligro la seguridad de la oferta en los países importadores. El hecho de que los precios de mercado mundiales tendieran a responder a los aumentos de los impuestos sobre la exportación con subidas adicionales que, por su parte, impulsaban la crecida de los precios al consumidor fue, no obstante, poco tranquilizador.

20. En **Argentina**, como parte de las diversas iniciativas normativas adoptadas para supervisar los crecientes precios nacionales, contener las ganancias de productores y exportadores y canalizar los recursos a otros sectores de la economía, se aumentaron progresivamente durante el período de la revisión los impuestos sobre la exportación de semillas oleaginosas y sus productos, especialmente la soja. Durante 2006-2007 se subieron los impuestos en aproximadamente un 50 % y, a principios de 2008, se convirtió el régimen fiscal a un sistema de tasas variables basadas en los cambios en los precios a la exportación. El impuesto sobre la soja alcanzó el 45 % durante el primer trimestre de 2008 y, posteriormente, llegó al límite del 52 % a mediados de año. Durante el segundo semestre de 2008, el sistema fijo ad valorem se restauró a los niveles existentes a finales de 2007.

21. **Indonesia** respondió a las restricciones continuadas de los insumos globales y al aumento de los precios nacionales con un marcado incremento del impuesto sobre la exportación del aceite de palma y sus derivados a mediados de 2007. El impuesto se transformó a una escala variable antes de que acabara el año. El límite superior de este impuesto progresivo aumentó del 10 % al 20 % a principios de 2008 en un esfuerzo continuado por poner freno a las exportaciones del aceite consumible más consumido y orientado a la exportación del país. Después de que se

debilitaran los precios, el impuesto se redujo progresivamente hasta desaparecer a finales de 2008. Además, a fin de ayudar a reducir las crecientes reservas nacionales, la cuota de exportación anual de aceite de palma crudo se aumentó en un 50 %. Asimismo, en **Malasia**, se utilizó una combinación de instrumentos normativos, entre los que se incluían las cuotas y los impuestos sobre la exportación, para restringir las exportaciones durante el período con los precios más altos. Estas limitaciones se relajaron posteriormente, una vez debilitados los precios de mercado mundiales durante el último trimestre de 2008. En **China**, tras un período de mayores rebajas en los impuestos al valor añadido con el objetivo de fomentar las exportaciones, se eliminó el descuento de las exportaciones de soja a finales de 2007 y el de las exportaciones de aceites vegetales a mediados de 2008. En 2008 se aplicó un impuesto a la exportación temporal sobre la soja.

22. Unos pocos proveedores poco importantes impusieron restricciones cuantitativas a la exportación durante el período de la revisión. En 2008-2009, **India** prohibió temporalmente las exportaciones a granel de aceites comestibles para frenar el aumento de los precios. Estas medidas invirtieron el principio normativo preponderante en 2005, cuando se concedieron créditos para la exportación de soja, harina de soja y otros productos de la soja. A fin de garantizar los suministros del mercado nacional y contener el encarecimiento de los alimentos, también se aplicaron prohibiciones a la exportación en **Bolivia**, **Serbia** y **Senegal**. La **Federación Rusa** aprobó una lista de productos básicos esenciales, que incluía los aceites y las semillas oleaginosas, cuya exportación podría prohibirse en caso necesario. Las semillas oleaginosas continuaron sujetas a derechos de exportación. Los únicos aranceles de exportación que se redujeron fueron los de la colza, a fin de estimular las exportaciones para biocombustibles a la UE.

23. Durante el período de la revisión, se recurrió poco a la subvención de las exportaciones, dada la situación global de poca actividad de los mercados. En la **UE**, no obstante, la marcada caída en los precios de mercado de los productos lácteos provocó a principios de 2008 la reintroducción de los reembolsos para las exportaciones de la mantequilla y el aceite de mantequilla, dentro de los límites de la OMC. Durante 2005-2006, **Turquía** proporcionó incentivos, dentro de los límites establecidos por la OMC, para la exportación de aceite de oliva en envasados para el consumidor.

24. Se adoptaron otras medidas para estimular las exportaciones de productos con valor añadido fabricados a partir de materias primas nacionales. **Indonesia**, en respuesta a la subida de los precios de 2007, inicialmente optó por ofrecer incentivos para la elaboración, pero los prolongados repuntes de los precios obligaron posteriormente a aplicar medidas aduaneras para frenar las exportaciones (véase más arriba). En **Ucrania**, los objetivos subyacentes de la estructura arancelaria consisten en limitar las exportaciones de semillas de girasol para aumentar el consumo nacional, y en promover las exportaciones de aceite de valor añadido. El desarrollo de estas políticas se interrumpió a mediados de 2008 debido a la escasez de insumos mundial y se impusieron cuotas temporales para las exportaciones de semillas de girasol y de aceites. A finales de 2008, pese a que las condiciones de disponibilidad eran más sencillas, se mantuvieron los derechos de exportación sobre la semilla de girasol.

25. Durante el período de revisión se continuaron ejecutando actividades para la promoción de las exportaciones. **Indonesia** y **Malasia** unieron sus fuerzas para fomentar la expansión del mercado y mejorar la imagen del aceite de palma en Europa y Estados Unidos. Tras las reducciones de precios de 2008, se iniciaron consultas sobre la posibilidad de aplicar medidas de ajuste de la producción. Malasia continuó ofreciendo incentivos, por ejemplo exenciones de los impuestos a la exportación, a las compañías propietarias de plantaciones y los elaboradores para que invirtieran en actividades conjuntas en los países importadores a fin de reforzar los vínculos comerciales con los compradores extranjeros.

26. En **Estados Unidos**, se están ejecutando diversos programas de exportación para promocionar la venta de semillas oleaginosas y desarrollar el comercio. En 2008 se cancelaron varios programas de ayuda a la exportación, que ya estaban inactivos en gran parte, pero se

ampliaron dos programas, llamados GSM-102 y Dairy Export Incentive Program. Además, los programas Foreign Market Development Program y Market Access Program continuaron activos durante el período de la revisión. En **Canadá**, la colza siguió beneficiándose de los programas de promoción de las exportaciones.

27. Las transacciones intergubernamentales, que en general se desarrollan con más fuerza en los períodos de gran suministro nacional, fueron escasas durante el período de la revisión.

Malasia e Indonesia informaron de acuerdos comerciales de trueque relacionados con el aceite de palma.

28. La Secretaría no tiene a su disposición actualmente de forma sistemática la información sobre los envíos de ayuda alimentaria de semillas oleaginosas y sus productos. Se calcula que el volumen general y el patrón de suministro del comercio en condiciones concesionarias no han sufrido cambios significativos.

Medidas que afectan a las importaciones

29. Los cambios en los regímenes de importación reflejaron las respuestas a las marcadas variaciones en las condiciones y los precios de la oferta global. La debilidad de los precios de 2005-2006 había provocado la adopción de políticas de importación más restrictivas diseñadas para mantener los precios de los productores nacionales y para proteger a las industrias de elaboración nacionales frente a las importaciones con bajos precios. Por consiguiente, pese a la tendencia general hacia la reducción progresiva de las barreras arancelarias y no arancelarias para el comercio en los productos del sector, continuaron utilizándose instrumentos normativos para permitir el crecimiento de la producción nacional a través de la protección de los productores locales.

30. No obstante, con los repuntes de los precios de 2007 y principios de 2008, se produjo una relajación generalizada en los aranceles de importación, dado que los gobiernos de los países importadores intentaban contener los precios internos de los aceites comestibles y las harinas y facilitar la importación de las materias primas necesarias para las industrias nacionales de trituration. Aunque el mercado continuó relativamente poco activo en 2008, a principios de 2009 se produjo una reducción notable de los precios. En consecuencia, aunque todavía es demasiado pronto para determinar la posibilidad real de esta situación, existe el peligro de que el descenso de los precios en el sector de las semillas oleaginosas, en combinación con la recesión económica mundial continuada, genere un aumento de las barreras comerciales a fin de proteger la producción y el empleo nacionales. En concreto, tras las recientes evoluciones de los precios, es posible que los países importadores netos que deseen desarrollar sus sectores nacionales no estén dispuestos a correr el riesgo de depender de forma creciente y continuada de los proveedores extranjeros y de someterse a los efectos negativos de los aumentos repentinos de las importaciones a bajo precio.

31. La reducción o retirada de los aranceles y los derechos relacionados que influyen en las importaciones de semillas oleaginosas y productos basados en semillas oleaginosas parece haber sido en gran parte temporal y excepcional: ya a principios de 2009 se han recuperado algunos de los niveles anteriores. En **China**, los aranceles de importación de la soja, la principal semilla oleaginosa de importación, se redujeron temporalmente a finales de 2007, pero retomaron su valor anterior a finales de 2008 cuando los precios internacionales se relajaron una vez más. En virtud de las obligaciones de la OMC, todos los contingentes arancelarios del aceite de colza, soja y palma se retiraron paulatinamente en 2006 y se sustituyeron por un único arancel ad valorem que redujo la protección de la industria nacional de trituration. Aunque el arancel sobre el aceite de soja no cambió durante el período de la revisión, a mediados de 2008 se redujeron los aranceles de importación de otros aceites y harinas para fomentar las importaciones y así satisfacer la creciente demanda nacional y mitigar el aumento de los precios de mercado internos. En 2007, se iniciaron también las importaciones estatales de aceite de soja para reponer las reservas estatales de alimentos.

32. En **India**, a partir de 2007 se eliminaron diversas medidas de restricción de las importaciones. Se redujeron los aranceles de importación de la mayoría de los aceites comestibles y sus valores arancelarios respectivos (precios de referencia de importación utilizados para establecer tarifas arancelarias efectivas). A principios de 2008, los derechos de importación del aceite de soja, palma, girasol y otros crudos habían llegado a cero. Pese a la disminución de los precios de mercado mundiales, el primer trimestre de 2009 se caracterizó por la permanencia de los niveles reducidos ya que se dio prioridad a mantener bajos los precios al consumidor.

33. En el resto de Asia, durante 2007-2008 los países estaban divididos entre la necesidad de satisfacer la creciente demanda nacional de aceites comestibles y las solicitudes de protección que les presentaban las industrias locales de semillas oleaginosas, aceites y harinas. Finalmente, se redujeron temporalmente los derechos de importación en **Indonesia** (soja), **Filipinas** (aceite de palma) y **Sri Lanka** (todos los aceites vegetales) en un intento de satisfacer las necesidades del mercado nacional. En la mayoría de los casos, los derechos se restauraron a su nivel original a principios de 2009. En **Tailandia**, donde las políticas de importación constituyen parte integral de las medidas de estabilización de los precios nacionales, se autorizó la importación de cantidades ilimitadas de soja y harinas con tarifas arancelarias reducidas. Sin embargo, estas importaciones estaban sujetas a la condición de que los importadores/comerciantes adquirieran en primer lugar todos los insumos disponibles en el mercado nacional a precios fijados por el gobierno. Se aplicaron reducciones temporales de los derechos para las semillas oleaginosas y/o los productos derivados en **Bangladesh, Egipto, la República de Corea, Arabia Saudita y Viet Nam**.

34. En **Turquía**, los aranceles de importación han fluctuado en respuesta a las condiciones del mercado mundial: tras los aumentos temporales de 2005-2006, los derechos de importación de las semillas de girasol y los aceites vegetales experimentaron fuertes recortes a finales de 2007. Los aranceles sobre la soja se redujeron también temporalmente para contrarrestar las subidas de precios debidas a la escasez de la oferta motivada por la sequía. **Marruecos** suspendió los derechos y tasas a la importación de las harinas oleaginosas en apoyo de su sector ganadero, que había resultado perjudicado por la sequía. En otros países de África, los cambios que se aplicaron en los aranceles y las políticas fiscales para las importaciones de semillas oleaginosas y aceites fueron de carácter más general (aplicables a una amplia gama de productos) a fin de contrarrestar el aumento de los precios nacionales. Algunos de los países implicados fueron **Ghana, Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Zimbabwe y Senegal**.

35. En América Latina y el Caribe, varios países, en especial la **República Dominicana, México y Perú**, han reducido o eliminado recientemente sus aranceles y los derechos relacionados con el objetivo de contener las subidas de los precios nacionales. En **Argentina**, los ajustes de las normativas de importación se diseñaron principalmente para sostener las industrias de elaboración nacionales y fomentar la reexportación de la soja una vez procesada y convertida en aceite/harina.

36. Uno de los países en transición, la **Federación Rusa**, concedió exenciones temporales de derechos para los aceites vegetales a granel a finales de 2007. No obstante, a principios de 2009, se introdujo un arancel temporal sobre la harina de soja para favorecer la producción nacional y al sector de la elaboración. En lo que respecta a los países desarrollados, no se notificaron cambios importantes en las políticas arancelarias de las semillas oleaginosas y los productos derivados.

37. Otras medidas que influyen en las condiciones en las que se realiza el comercio de las semillas oleaginosas y el aceite incluyen las normativas sanitarias y fitosanitarias, los requisitos para la concesión de licencias, la regulación de los OMG, etc. Además, el comercio está cada vez más influenciado por la concesión de acuerdos comerciales preferenciales y por los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales que establecen aranceles externos comunes y permiten el comercio libre entre los Estados Miembros. En lo que respecta a la *regulación de los OMG*, **China** (en 2006 para diversas variedades de la soja y la colza con fines de elaboración) y la **UE** (en 2008 para la soja y en 2009 para variedades de la colza, también con fines de elaboración únicamente) concedieron, durante el período de la revisión, autorizaciones adicionales para la

importación de variedades de OMG nuevas. A partir de 2006, las importaciones de aceite de soja a **India** estuvieron sujetas al requisito de aprobación previa para productos de biotecnología y productos MG, pero la implementación se pospuso indefinidamente debido a las necesidades de los refinadores nacionales, a la escasa producción nacional y a la subida de los precios nacionales. También se promulgó en **Malasia** una legislación sobre seguridad biológica que estipulaba como obligatorios la aprobación normativa y el etiquetado.

C. OTRAS POLÍTICAS QUE AFECTAN AL SECTOR DE LAS SEMILLAS OLEAGINOSAS

38. A la luz de la importante escasez y los marcados repuntes de los precios durante el período de la revisión, se recurrió ampliamente a partir de 2007 a las normativas destinadas a facilitar el consumo y mejorar la disponibilidad de los mercados nacionales. En algunos casos, la escasez de la oferta no se percibió hasta que fue relativamente tarde, lo que acentuó la necesidad posterior de ajustes importantes y urgentes. Sin embargo, la eficacia de las medidas para la contención de los precios nacionales fue limitada en ausencia de facilidades por parte del gobierno sobre los volúmenes disponibles en el mercado. Con frecuencia, las restricciones a la exportación ejercían el efecto contrario al no estimular el aumento de los precios en los mercados tanto locales como internacionales. Finalmente, durante los últimos meses de 2008, se invirtieron de forma general las políticas de apoyo al consumo, lo que dio lugar a la renovación de las medidas de ayuda a los productores tras el aumento de los insumos y la deterioración de los precios. Aunque los gobiernos hicieron todo lo posible por contener la influencia negativa de los precios al consumidor excepcionalmente altos, resulta difícil determinar el efecto general que ejercieron estas medidas intermitentes sobre los sectores de producción y elaboración de semillas oleaginosas.

39. En 2007 se estableció en **China** una reserva estatal de aceites comestibles que incluía insumos tanto nacionales como importados, y se ejecutaron liberaciones anuales entre 2007 y 2009 a fin de contrarrestar la subida de los precios al consumidor. A finales de 2008, se estableció una reserva nacional de soja de producción nacional, principalmente con el objetivo de fomentar la producción, pero también con vistas a liberarla en caso de que fuera necesario controlar los repuntes de los precios nacionales. En **Argentina**, los ingresos procedentes del aumento de los impuestos a la exportación de soja ayudaron a subvencionar las ventas finales de los productos alimentarios básicos, mientras que en **México**, **Senegal** y la **Federación Rusa** se implementaron controles temporales sobre los precios en productos específicos, entre los que se incluían los aceites vegetales. En **Tailandia**, se mantuvieron los controles sobre los precios de los aceites para cocina y otros productos básicos, pero fue necesario realizar importaciones por parte de los organismos de intervención para complementar los insumos disponibles para los refinadores. En muchos países, como **Egipto**, **India**, **Indonesia**, **Malasia**, **Pakistán**, **Filipinas** y **Túnez**, se realizó una distribución subvencionada de aceites comestibles a poblaciones objetivo. En India, se indicó a las empresas comerciales estatales y organismos asociados que aumentaran las importaciones de aceites comestibles para su liberación nacional posterior, y se impusieron límites máximos sobre el almacenamiento de semillas oleaginosas y aceites comestibles para aliviar la situación de los suministros.

40. Aunque las políticas relativas al consumo de alimentos anteriores se mostraron muy reactivas a los desarrollos en los mercados mundiales de semillas oleaginosas y aceites, las medidas destinadas a promocionar el uso industrial no alimentario de los aceites vegetales reflejaron la existencia de preocupaciones a mayor escala, incluidas las llamadas a fomentar el uso de fuentes de energía renovables. Las consideraciones medioambientales y la vulnerabilidad continuada de los sistemas de producción, fabricación y transporte ante las fluctuaciones en los precios del crudo llevaron a muchos países a buscar fuentes de energía alternativas. En concreto, la tendencia a promover las formas nuevas de recuperación de energía renovable ha reforzado las políticas para la promoción de biocombustibles derivados de productos agrícolas, como el maíz y las semillas oleaginosas, y las medidas de apoyo relacionadas impulsaron la demanda de las

materias primas implicadas. El repunte de los precios del crudo de 2007-2008 aportó un ímpetu adicional a la demanda y contribuyó a que se produjera una escasez excepcional de los productos básicos y el aumento de los precios.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

41. En relación con las Directrices para *políticas relativas a la producción, la elaboración y la estabilidad de los suministros*, Directrices C (i) a C (v), el período de la revisión se caracterizó por importantes dificultades a la hora de alcanzar y mantener precios razonablemente estables que resultaran remunerativos para los agricultores y justos para los consumidores. Al principio del período, el exceso de producción abrumó al mercado, si bien el resto del período se caracterizó por precios de mercado excepcionalmente altos que causaron repuntes en los precios al consumidor con grandes repercusiones negativas sobre los grupos de bajos ingresos vulnerables. Los productores de los países que operan programas de apoyo a los ingresos estaban parcialmente protegidos de los precios deprimidos, y se beneficiaron de los elevados precios de 2007-2008. En estos países, se ha reducido el apoyo directo a la producción y ha aumentado el impacto de las señales del mercado, pero el volumen de suministros que acceden a los mercados internacionales continúa siendo mayor que el volumen correspondiente en ausencia de estas políticas, lo que implica la existencia de cierto grado de distorsión en las condiciones de la competencia internacional. Por otra parte, los sistemas de apoyo a los ingresos ayudan a mantener la inversión en el sector y a asegurar la continuidad de los suministros que, en combinación con las reservas públicas adecuadas o capacidad de almacenamiento, ofrecen garantías frente a la escasez de la producción que se puede dar en cultivos anuales, como las semillas oleaginosas.

42. En los países en los que existían garantías de precios al productor de las semillas oleaginosas y de compra del sector público, los incentivos de precios permanecieron por lo general por debajo de los precios imperantes en el mercado. Asimismo, las restricciones de las medidas de apoyo se debían no sólo a las limitaciones de recursos generales, sino también a la mayor prioridad concedida a los cultivos de importancia especial para la seguridad alimentaria nacional, en particular el arroz y el trigo.

43. Además de los factores relacionados con la política de producción inherentes a la economía de las semillas oleaginosas, varios factores externos contribuyeron a la escasa producción y a la inestabilidad del mercado. Las políticas de promoción de los biocombustibles derivados de cultivos, como el maíz y las semillas oleaginosas, han estimulado la demanda de las materias primas implicadas. La subida de los precios del crudo de 2007-2008 impulsó aún más la demanda, que acaparó los mercados de productos básicos correspondientes y contribuyó a la grave escasez y al repunte de los precios. En muchos países en desarrollo, en especial en los países importadores netos, esta evolución repercutió negativamente en el acceso a los suministros por parte de los consumidores, especialmente de los grupos de bajos ingresos vulnerables. A la luz de la experiencia de 2007-2008, es necesario entender mejor las interacciones entre los precios y las políticas en materia de productos básicos alimentarios y biocombustibles, dentro del contexto de las condiciones cambiantes de los mercados de la energía.

44. A más largo plazo, la concentración continuada del crecimiento de la producción en determinadas regiones ha generado preocupaciones sobre la sostenibilidad medioambiental. Es probable que las respuestas normativas impliquen cada vez más restricciones en la producción en los ámbitos más sensibles desde el punto de vista medioambiental, requisitos de certificación y tratamiento preferencial de los productos elaborados de forma sostenible. Además, en muchos casos el crecimiento de la producción estará inextricablemente vinculado con el aumento del rendimiento gracias a, entre otros motivos, la introducción de variedades nuevas y materiales de plantación mejorados genéticamente. Además, es probable que las mejoras en el material de plantación diseñadas para mejorar las propiedades nutricionales o adecuarse a otros aspectos de las necesidades del consumidor influyan cada vez más en la cadena de suministro. Por consiguiente, se prestará cada vez más atención a los aspectos normativos de la producción, el consumo y el comercio de cultivos modificados genéticamente, y a la necesidad de garantizar que

todos los países, y en particular los países en desarrollo, tengan acceso a los materiales y las tecnologías pertinentes.

45. En cuanto a las Directrices relativas a las *políticas comerciales*, *Directrices D i) a D xii)*, cuyo objetivo es facilitar el crecimiento del comercio, el período de la revisión experimentó una notable disminución de las barreras arancelarias y no arancelarias, aunque en su mayor parte se trató de medidas temporales destinadas a fomentar la entrada de importaciones durante el período de escasez mundial. No obstante, las exportaciones de muchos países estuvieron limitadas por la imposición temporal/el aumento de los impuestos a la exportación que, en algunos casos, tuvo como resultado que los precios internacionales continuaran aumentando. En tales circunstancias excepcionales, se realizaron pocos progresos en otros ámbitos identificados en las Directrices para la expansión del comercio (tratamiento del SGP mejorado, promoción del comercio entre los países en desarrollo, acuerdos de pagos compensatorios para estabilizar las ganancias por exportación en los países en desarrollo y apoyo a los países en desarrollo para mejorar su competitividad en las exportaciones de semillas oleaginosas y aceites).

46. Como complemento de la Directriz D viii), que solicita medidas que permitan a los países en desarrollo, y en especial a los países en desarrollo de bajos ingresos, obtener sus requisitos de importación con condiciones razonables, incluida la ayuda alimentaria, las Directrices E i) y E ii) hacen referencia a las modalidades y las consultas relacionadas con las *ventas en condiciones de favor y políticas de ayuda alimentaria*. Aunque se continuaron realizando envíos de ayuda alimentaria durante el período de la revisión, existen indicios de que los problemas acaecidos durante 2007-2008 requieren soluciones a mayor escala que abarquen las políticas de producción, acumulación de existencias y comercio.

47. Las Directrices relativas a las *políticas de consumo*, *Directrices F i) a F iii)*, se orientan principalmente a mitigar las dificultades asociadas con las condiciones de excedentes. Por tanto, estas directrices tuvieron una importancia limitada durante la subida de los precios de 2007-2008, que se tradujo en una escasez grave de los suministros en muchos países importadores netos e impulsó amplios esfuerzos por proteger a los consumidores frente a los repuntes de los precios. Las diversas formas de intervención, principalmente subvenciones y control de los precios, supusieron una gran carga para los presupuestos gubernamentales y redujeron los incentivos para el crecimiento continuado de los agricultores.

48. A la vista de las conclusiones anteriores, el Grupo podría desear recomendar que:

- a) Los gobiernos revisen sus políticas que influyen en la producción de semillas oleaginosas y productos relacionados a fin de obtener ingresos razonables para los agricultores y de protegerles frente a las fluctuaciones excesivas de los precios de mercado mundiales (a través de, entre otros, contratos a largo plazo, programas de seguros y medidas de gestión de riesgos);
- b) Los gobiernos ofrezcan incentivos a largo plazo para la inversión en la producción de semillas oleaginosas económicamente viables, especialmente en los países en desarrollo, a fin de satisfacer la demanda futura a precios justos;
- c) Los organismos de ayuda internacionales y los donantes bilaterales presten asistencia a los países en desarrollo para mejorar la eficacia de la producción, elaboración, comercialización nacional y comercio regional de las semillas oleaginosas y productos derivados;
- d) Los gobiernos y las asociaciones de comerciantes y productores nacionales consideren las medidas que podrían adoptarse para mejorar la estabilidad de los suministros, incluidas las reservas estatales y los contratos a largo plazo;

- e) Se realicen análisis, conforme a los recursos disponibles, del impacto de las políticas de apoyo a los biocombustibles sobre el mercado de semillas oleaginosas, aceites y harinas. Este análisis debería tener en cuenta las relaciones entre los productos básicos, especialmente con el maíz, y debería desarrollarse en colaboración con otras organizaciones/instituciones experimentadas en este campo;
- f) Los gobiernos, sin dejar de fomentar el desarrollo de usos finales nuevos para las semillas oleaginosas y sus productos, como los biocombustibles, se aseguren de no entorpecer el desarrollo adecuado de los suministros para uso alimentario;
- g) Las medidas de política comercial continúen apoyando la expansión del comercio, entre otras cosas mantener bajas las barreras arancelarias y no arancelarias. Asimismo, cuando recurran a restricciones fiscales y de otro tipo sobre las exportaciones, se recuerda a los gobiernos que deben estudiar de la forma debida los efectos de dichas medidas sobre el comercio mundial y las implicaciones posibles para la seguridad alimentaria de los países importadores;
- h) Las medidas de política comercial temporales se implementen con cuidado: las restricciones provisionales a la exportación para proteger los suministros nacionales comportan el riesgo de agravar aún más las subidas de los precios en los mercados nacionales e internacionales, mientras que la suspensión de los aranceles para facilitar las importaciones podría erosionar los incentivos a la producción nacionales; además, unas medidas *ad hoc* de este tipo podrían ejercer efectos muy perjudiciales sobre los comerciantes;
- i) En el caso de evoluciones excepcionales de los precios, los gobiernos de los países exportadores e importadores emprendan consultas bajo los auspicios del Grupo y su organización matriz, el Comité de Problemas de Productos Básicos, para identificar los factores responsables y ofrecer asesoramiento relativo a los instrumentos normativos adecuados que se deben seguir en la OMC y otros foros pertinentes;
- j) Los países productores consideren la conveniencia de promocionar los sistemas de producción y comercio que toman en consideración la creciente atención del mercado por la sostenibilidad medioambiental en la producción de semillas oleaginosas, aceites y harinas;
- k) Se continúen revisando las medidas normativas relativas a la adopción de cultivos modificados genéticamente y su comercio, y que se facilite según sea necesario el acceso de los países en desarrollo a materiales mejorados y tecnologías relevantes de forma que se satisfagan los requisitos futuros de los consumidores y los productores tanto nacional como internacionalmente.