

Perspectivas e implicaciones de las negociaciones bilaterales de libre comercio con Estados Unidos en la Agroindustria de la Palma de Aceite en Colombia

The Outlook and Implications of the Bilateral Free Commerce Negotiations with the United States in the Palm Oil Agroindustry in Colombia

Álvaro Silva C.¹

Jaime González T.²

Resumen

Los gobiernos de Colombia y de Estados Unidos han hecho pública la posibilidad de negociar un Tratado bilateral de Libre Comercio (TLC). La negociación podría iniciarse a principios de 2004 y su puesta en marcha está prevista para el 2005. Este documento examina en términos generales las perspectivas, oportunidades y amenazas que podría ofrecer para la palmicultura colombiana. Preocupa a los palmicultores los muy bajos consumos *per cápita* de aceite de palma en Estados Unidos, si se los compara con sus pares del mercado europeo donde son diez veces mayores, aspecto que será debatido en el marco de la negociación sobre la base de que pueden existir barreras no arancelarias necesarias para identificar. Las subvenciones del gobierno de Estados Unidos al frijol soya en el caso de las oleaginosas y aceites y en general a su producción agrícola, por la ventaja que éstos otorgan en la competencia en el mercado local (Estados Unidos) y externo, serán un tema permanente de debate para la negociación y puesta en marcha del Tratado bilateral como quiera que, después de muchos años, no ha sido resuelto en el marco de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), foro donde se negocian. En cuanto a las políticas de estabilización de precios que aplica Colombia serán también objeto de debate durante las negociaciones, dadas las altas fluctuaciones de los precios internacionales y las críticas de funcionarios de la embajada a estos instrumentos. El Tratado deberá cubrir temas como los del estímulo a la inversión en Colombia, no sólo para los grandes empresarios, sino para permitir el desarrollo de los pequeños productores, y para coadyuvar a la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en que están empeñados ambos países, para lo cual resulta importante que el Tratado contribuya a la competitividad de cultivos alternativos como la palma de aceite. Los autores concluyen que los palmicultores colombianos en el corto plazo verán reducidos sus ingresos por efecto del TLC, porque el mercado interno colombiano es el que se abre y a pesar del gran tamaño y poder de la economía de Estados Unidos su mercado de aceite de palma es pequeño y ya se encuentra abierto tanto para Colombia como para sus principales competidores como Malasia.

Palabras Clave

Auerdo bilateral de libre comercio,
Ayudas internas,
Aceite de palma,
Aceite de soya,
Frijol soya,
Aceites y grasas.

1 . Director General de Fedepalma. E-mail: asilva@fedepalma.org

2 . Coordinador de Comercio Exterior, Fedepalma. E-mail: jgonzalez@fedepalma.org

Summary

The governments of Colombia and the United States have opened the possibility of negotiating a Bilateral Free Commerce Treaty and this negotiation could begin in the year 2004. This report generally examines the opportunities and threats that this Treaty could present for Colombian palm growing. The very low per capita palm oil consumption in the United States, compared to that of the European market which is ten times greater, will be debated within the frame of the negotiation, upon the basis that non tariff barriers exist which must be identified, or external matters occur in the logistics which inhibit the flows of imported palm oil. With regard to the subsidies granted by the United States Government to soybean, in the case of oleaginous seeds and oils, and to its farming production in general, due to the advantage it provides in the competition in the local and external market, this will be a permanent subject of debate for the negotiation and start-up of the Bilateral Treaty since, after many years, the matter has not been solved within the frame of the World Trade Organization negotiations. The price stabilization policies that Colombia applies will also be subject to debate during the negotiations. The Treaty should cover subjects such as stimulus to investment in Colombia, not only for large businessmen, but also to allow the development of small producers and to collaborate in the fight against narcotraffic and terrorism in which both countries are engaged; therefore, it is important that the Treaty will contribute to the competitiveness of alternative crops such as the oil palm. This conference develops criteria to be considered in the negotiation and proposes institutional changes which will allow the Treaty to contribute to stimulate investment and growth.

Antecedentes

La posibilidad de establecer un Tratado de Libre Comercio entre Colombia con Estados Unidos surgió desde la firma del TLC de América del Norte (Estados Unidos, Canadá y México) a mediados de la década de 1990 y se había mantenido como una posibilidad remota durante la negociación del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA).

Las dificultades en las negociaciones del ALCA y de la Ronda del Milenio (Doha) de la OMC dieron impulso político en Estados Unidos a la opción de adelantar tratados bilaterales para impulsar su crecimiento y ampliar la base de sus “aliados” en OMC y ALCA. Así mismo, el virtual cierre de mercados dentro de la Comunidad Andina (CA), por las múltiples salvaguardias y las restricciones impuestas entre sus socios motivó al gobierno de Colombia a impulsar la negociación del TLC con Estados Unidos como fuente de crecimiento, generación de divisas y de mejoramiento de la eficiencia de su economía.

Estados Unidos recomendó que el TLC Chile – Estados Unidos sea un modelo para la negociación. Los temas negociados en este Tratado comprenden los siguientes aspectos: acceso a mercados, subsidios a las exportaciones; normativa (reglas de origen, administración aduanera, salvaguardias y *antidumping*); sectores económicos y aspectos institucionales (inversión, medio ambiente, laboral, solución de controversias y propiedad intelectual).

El acuerdo bilateral Chile – Estados Unidos entra en vigencia en enero de 2004 y tiene un alcance que se puede resumir así: 84% de los productos agrícolas exportados por Chile a Estados Unidos gozarán de desgravación inmediata y sólo 14% se desgravarán en doce años. Habrá una consolidación del Sistema general de preferencias (SGP). El uso del *drawback* se permitirá durante los doce años del período de transición. El país del norte adquirió el compromiso de no aplicar subsidios a las exportaciones destinadas a Chile. Finalmente, en 2016 todo el comercio de productos agrícolas se realizará sin aranceles ni cuotas, ni posibilidad de usar salvaguardias.

La negociación del TLC Colombia – Estados Unidos podría iniciarse a principios de 2004 y culminaría al finalizar ese año. El TLC ha suscitado un amplio debate en el país con posiciones diferentes, más ligadas a la filosofía económica de sus autores que a cuantificaciones globales o sectoriales. El Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP) utilizó un modelo de equilibrio general para identificar los posibles efectos de diferentes acuerdos de libre comercio y encontró que el TLC con Estados Unidos es uno de los más beneficiosos. El cambio en bienestar de la sociedad colombiana es mucho más favorable para el bilateral que para el ALCA y hay ganancias globales en casi todos los indicadores, como lo ilustra la Tabla 1.

Tabla 1

Efectos sobre la economía colombiana de un posible acuerdo de libre comercio con Estados Unidos (cambio % con respecto a la base)

Indicador	Bilateral	ALCA
Cambio en bienestar	0,79	0,23
Cambio en producción doméstica	0,48	0,25
Retorno al capital	1,18	1,04
Valor agregado	1,35	1,20
Precio de bienes de consumo		
Cereales	-0,70	-0,40
Aceites, leche, azúcar	-4,10	-2,70
Cueros y madera	-0,90	0,00
Textiles	-4,00	-3,50
Otras manufacturas	-1,30	-0,30

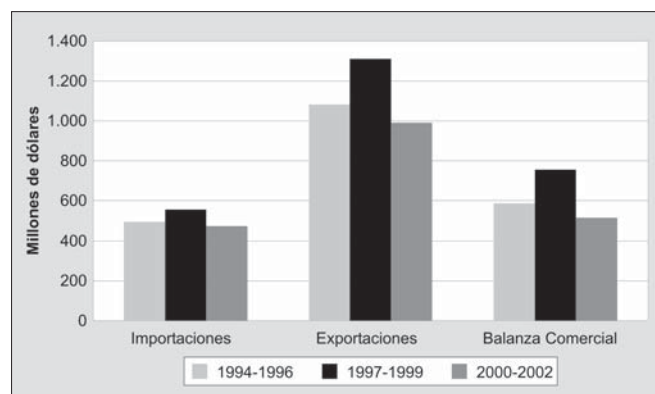
Fuente: Modelo de Equilibrio General DNP

En el sector agropecuario se encuentra el mayor debate sobre la conveniencia del TLC. El Tratado pretende profundizar las relaciones comerciales entre los dos países que ya fluyen en un esquema de libertad de comercio, esencialmente protegida por aranceles y por las políticas comerciales de cada país en el marco de la OMC, y unilaterales en el marco de la Ley de preferencias arancelarias andinas y erradicación de droga (ATPDEA). Con todo, el comercio de productos agrícolas entre Colombia y Estados Unidos, a pesar de las sensibilidades de importantes subsectores del sector agrícola colombiano, presenta balanza comercial favorable para nuestro país, como lo ilustra la Figura 1.

En cuanto a los aceites vegetales, según el estudio del DNP, caen en un grupo de productos que bajarían sus precios si se pusiera en marcha el Tratado bilateral o el ALCA y, por tanto, los consumidores serían los principales beneficiados y los productores serían perjudicados (Tabla 1). Precisamente, esta ponencia se centra en identificar los principales temas de debate para la producción de aceite de palma y el consumo de aceites vegetales y grasas animales que se generaran en la negociación y puesta en marcha del TLC bilateral.

Temas de debate en el sector de semillas oleaginosas, aceites y grasas

Esta ponencia identificó los siguientes temas de debate para la Agroindustria de la Palma de Aceite colombiana:



Fuente: DNP

Figura 1 Colombia: Balanza comercial del sector agrícola con Estados Unidos

i) El bajo consumo *per cápita* de aceite de palma en Estados Unidos será un tema de largo alcance, ya que contrasta con el gran tamaño de ese mercado y sus elevados consumos de otros aceites y grasas vegetales y animales

ii) Durante la negociación y en el período de desgravación el hecho de que no hay aranceles para el acceso del aceite de palma y el aceite de palmiste a Estados Unidos y, por tanto, en este aspecto no agrega nada el Tratado bilateral en tanto que Colombia si abre su mercado a los sustitutos producidos por ese país

iii) Las subvenciones a productos agrícolas por parte de Estados Unidos, y entre ellos al frijol soya, se constituyen en un riesgo que limita el acceso al mercado de ese país y también para el mercado colombiano

iv) La política de estabilización de precios de Colombia es uno de sus instrumentos para reducir el efecto de las fuertes fluctuaciones de precios de los productos básicos, pero ésta es criticada por funcionarios de la embajada de ese país y se la ha calificado como un subsidio

v) La palma de aceite es un cultivo alternativo a los cultivos ilícitos, tema que debe contemplarse en la negociación

vi) El Tratado puede tener un efecto sobre la institucionalidad y el desarrollo de Colombia lo cual genera un ácido debate sobre las posibilidades del país para resolver de manera soberana sus propios problemas.

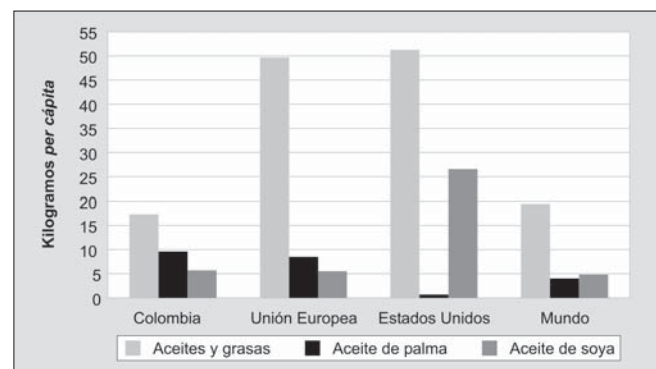
Bajos consumos *per cápita* de aceite de palma en Estados Unidos

El bajo consumo de aceite de palma en ese país no resulta congruente con su gran población, su alto producto por habitante y la apertura comercial de sus mercados.

En efecto su población alcanza 288 millones (6,6 veces la colombiana) y su producto interno bruto es 130 veces el de Colombia y 19 el *per cápita*. Las importaciones de Estados Unidos equivalen a cien veces las colombianas, como lo ilustra la Tabla 2. Es más, sus importaciones han crecido de manera acelerada, al pasar de 618 mil millones de dólares en 1990 a un millón 392 mil millones de dólares en 2002 (Tabla 3), reflejando el crecimiento de su producto y demanda, la revaluación del dólar y su creciente apertura comercial.

Además, el consumo por habitante de aceites y grasas vegetales y animales en Estados Unidos se acerca a los 50 kilogramos, uno de los más altos del mundo y similar al de la Comunidad Europea. Todo ello permitiría esperar un mercado alto de aceite de palma y sus derivados.

No obstante, el consumo de aceite de palma y sus derivados de ese país es muy bajo en términos *per cápita* y por ello el total es inclusive inferior al de un país pequeño como Colombia. Mientras la Comunidad Europea tiene un consumo por habitante de 8 kilogramos de aceite de palma, Estados Unidos apenas supera el medio kilogramo por habitante al año, como lo ilustra la Figura 2.



Fuente: Oil World, 2003

Figura 2 Consumo de aceites y grasas en Colombia, Unión Europea, Estados Unidos y mundo, 2002

Tabla 2 Indicadores económicos de Colombia y Estados Unidos

	Colombia	Estados Unidos	EEUU/Col.
Población (millones de habitantes)	43,8	288,4	6,6
Producto Interno Bruto por habitante (US\$)	1.849,3	35.050,0	19,0
Participación del sector agropecuario en el PIB (%)	12,1	1,4	0,1
Empleo en agricultura (%)	22,7	3,0	0,1
Exportaciones de bienes (miles de millones US\$)	12,3	781,9	63,6
Importaciones de bienes (miles de millones US\$)	12,1	1.218,0	100,7
Participación exportaciones al socio (%)	43,3	0,5	0,0
Participación importaciones al socio (%)	31,7	0,4	0,0

Fuente: The Economist

Tabla 3 Evolución de las importaciones totales de los Estados Unidos

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Importaciones totales*	618	655	800	954	1.096	1.446	1.392
Aumento anual*		36	145	154	142	350	-53
Aumento desde 1990*						827	774
Crecimiento anual (%)		5,9	22,2	19,2	14,9	31,9	-3,7

* En miles de millones de US\$

Fuente: USTR

Es más, el estudio de Infoaméricas muestra que el consumo de aceite de palma en Estados Unidos se orienta a alimentos balanceados y a otros usos no comestibles.

La causa de los bajos consumos se atribuye a los efectos de la campaña de la Asociación de Productores de Soya (American Soybean Association, ASA) en contra del consumo de los que describió como aceites tropicales (palma, palmiste y coco). De igual modo, existe la hipótesis de la logística. Ese país fabrica sus aceites y grasas en zonas cercanas a los centros de producción y no cuenta con sistemas de fraccionamiento, lo que haría costoso el acceso de los aceites crudos importados.

Por otra parte, a mediano plazo se identifica un potencial de crecimiento del aceite de palma en la fabricación de sólidos. La FDA (*Food and Drug Administration*) está requiriendo que las grasas vegetales indiquen en sus envases el contenido de ácidos *trans*, lo cual daría una ventaja competitiva al aceite de palma o mezclas con éste en la fabricación de margarinas y otras grasas sólidas, no atribuible a la firma de un acuerdo bilateral.

Acceso y aranceles con TLC bilateral

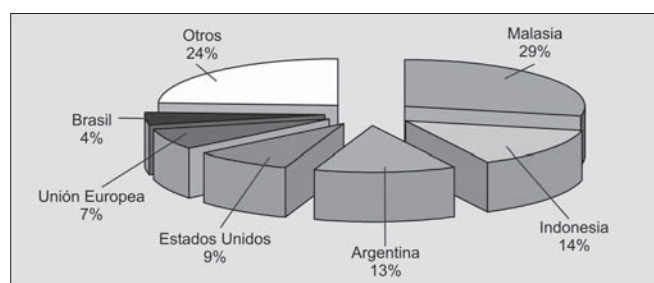
Si bien es cierto que Colombia frente a las exportaciones agrícolas de Estados Unidos es un actor muy pequeño, las cifras revelan que el peso relativo de las exportaciones agrícolas colombianas es mayor frente a las estadounidenses que el observado al comparar las exportaciones totales, con lo que se evidencia una ventaja competitiva relativa de las agropecuarias. En efecto, las exportaciones totales de Estados Unidos son 65,6 veces las colombianas pero las agrícolas de ese país equivalen a sólo 18,3 veces las nuestras.

El DNP, al utilizar la metodología de la balanza comercial relativa, identificó que tienen ventaja competitiva para Colombia en relación con el resto del mundo los siguientes productos: pesca, petróleo crudo y gas, azúcar, textiles y confecciones, cuero y calzado, frutas y legumbres, barro, losa y porcelana. En esos productos Estados Unidos muestra desventaja competitiva.

Colombia tiene desventaja competitiva en: madera, alimentos para animales, productos químicos, maquinaria y equipo, cauchos y

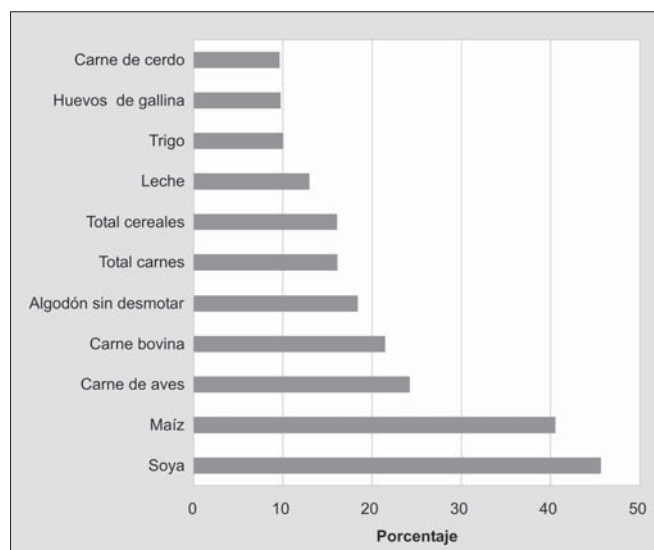
plásticos, y aceites y grasas. En estos productos Estados Unidos tiene ventaja competitiva. En cuanto a los aceites y grasas es necesario examinarlos con mayor detenimiento.

Ese país es un actor de talla mundial en los aceites y grasas vegetales y animales. Perteneció al grupo de los cuatro grandes productores: Unión Europea (14%), China (13%), Estados Unidos (13%) y Malasia (11%). Puesto que es un importante consumidor de su propia producción, sólo participa con 9% de las exportaciones mundiales después de Malasia, Indonesia y Argentina, como lo ilustra la Figura 3. Colombia es insignificante en la producción de aceites y grasas (0,4%) y en las exportaciones (0,36%). Mientras que Estados Unidos puede afectar los



Fuente: Oil World, 2003

Figura 3 Exportaciones de aceites y grasas animales y vegetales por países (promedio 1998 – 2002)



Fuente: FAO

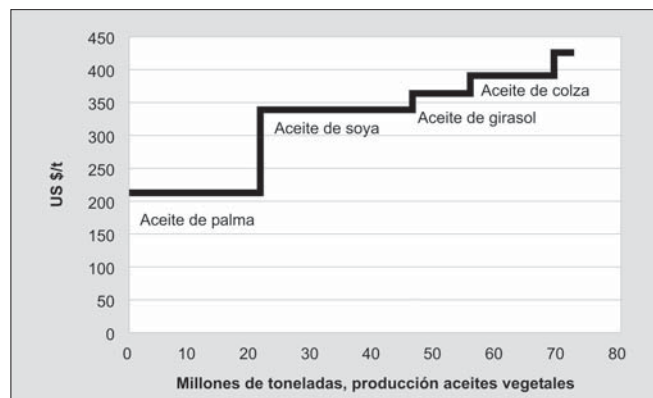
Figura 4 Importancia de los bienes agrícolas de los Estados Unidos en la producción mundial. 2002

precios internacionales por su importante participación, Colombia es claramente un actor que toma precios internacionales y en el conjunto de los aceites y grasas tiene balanza comercial negativa.

El fríjol soya es una oleaginosa de importancia económica en Estados Unidos, como lo ilustra la Figura 4, con una alta importancia en la producción y en las exportaciones. Hace poco ha enfrentado una pérdida de participación mundial que la han ganado sostenidamente Brasil y Argentina.

La balanza comercial de los aceites y grasas vegetales y animales con Estados Unidos es negativa para Colombia, en razón de que sus exportaciones a ese mercado son insignificantes, y en contraste las importaciones de fríjol soya, sus derivados y los sebos son considerables. Las importaciones muestran una caída, pero ésta no parece ser de tendencia sino debida a los efectos de la franja de precios en los años de bajos precios (por ejemplo, 1999 a 2002) que le da una ventaja relativa a los países andinos (Bolivia) y hace significativa la preferencia del 34% que Colombia le otorga a Paraguay.

El aceite de palma es competitivo en términos de costos con relación al aceite de soya (Figura 5), pero esta diferencia se ha reducido con la introducción de las variedades de soya genéticamente modificadas. Colombia muestra costos superiores a los de los líderes en palma de aceite pero dentro de rangos moderados. Estados Unidos, por su parte, parece tener altos costos de producción de su aceite de soya en comparación con los principales productores de aceite de soya y con los de aceite de palma, según se observa en la Tabla 4. Las cifras de costos permitirían concluir que un TLC bilateral debería reflejar una ventaja competitiva del aceite de palma colombiano y sus derivados frente al de soya estadounidense. Pero la existencia de ayudas internas y subsidios a la exportación de semillas oleaginosas, aceites y grasas permiten que estos productos se puedan colocar en el mercado internacional a precios competitivos y que indicadores de competitividad como la balanza comercial relativa (BCR), y los índices de ventaja comparativa revelada (IVCR), reflejen una fuerte competitividad de los aceites y grasas estadounidenses frente a los colombianos.



Fuente: LMC International

Figura 5 Costos mundiales promedio de producción de diferentes aceites vegetales, 1999-2000 (US\$/t)

Tabla 4 Costos promedio de producción de los aceites de palma y de soya en los principales países productores, 1999 - 2000 (US\$/t)

Aceite de palma	
Indonesia	165,2
Papua N. Guinea	215,8
Malasia	239,4
Colombia	292,8
Aceite de soya	
Argentina	227,6
Brasil	228,3
Paraguay	398,5
China	407,7
Estados Unidos	511,6
India	681,2

Fuente: LMC International

Colombia y Estados Unidos son complementarios en sus ventajas competitivas, como lo ilustran las Tablas 5, 6 y 7. El país del norte tiene ventajas competitivas en soya, aceite de soya y sebos y otras grasas animales. Tiene desventajas competitivas fuertes en aceite de palma y aceite de palmiste. En el conjunto de los aceites y grasas arroja una ventaja competitiva que se definiría como débil.

Por el contrario, Colombia presenta ventajas competitivas fuertes en aceite de palma y de palmiste y desventajas competitivas en fríjol soya, aceite de soya, sebos y grasas animales y en el total de aceites y grasas. Sus ventajas competitivas se circunscriben al aceite de palma y al aceite de palmiste.

Tabla 5

Balanza comercial relativa (BCR) para las principales semillas oleaginosas, aceites y grasas en Colombia y Estados Unidos. 2002

	Índice BCR	Característica
Estados Unidos		
Fríjol soya	0,99	Ventaja competitiva fuerte
Aceite de soya	0,96	Ventaja competitiva fuerte
Aceite de palma	-0,96	Desventaja competitiva fuerte
Aceite de palmiste	-0,97	Desventaja competitiva fuerte
Sebos y grasas	0,93	Ventaja competitiva fuerte
Total aceites y grasas	0,31	Ventaja competitiva débil
Colombia		
Fríjol soya	-1,00	Desventaja competitiva fuerte
Aceite de soya	-0,96	Desventaja competitiva fuerte
Aceite de palma	0,85	Ventaja competitiva fuerte
Aceite de palmiste	0,92	Ventaja competitiva fuerte
Sebos y grasas	-1,00	Desventaja competitiva fuerte
Total aceites y grasas	-0,41	Desventaja competitiva débil

Fuente: Fedepalma

Tabla 6

Colombia y Estados Unidos. Ventajas y desventajas competitivas potenciales en semillas oleaginosas, aceites y grasas

Estados Unidos/ resto del mundo			
		Ventajas competitivas	Desventajas competitivas
Colombia / resto del mundo	Ventajas competitivas		Pesca, petróleo crudo y gas, azúcar, textiles y confecciones, cuero y calzado, frutas y legumbres, barro, losa y porcelana
	Desventajas competitivas	Madera, alimentos para animales, productos químicos, maquinaria y equipo, cauchos y plásticos, y aceites y grasas	

Fuente: DNP

A pesar de la complementariedad de las ventajas competitivas entre los dos países, es necesario tener en cuenta que el mercado de aceites y grasas está compuesto por una canasta de materias primas muy amplia y de una alta sustituibilidad entre ellas, y que el uso de una u otra como insumos para la elaboración de bienes comestibles y no comestibles, responde en buena medida a sus precios relativos. Esto evidencia que en el sector de aceites y grasas, no sólo es importante que el producto sea competitivo respecto a su producto similar sino frente a sus sustitutos. De hecho el aceite de palma colombiano puede ser competitivo frente al de Malasia o al de Indonesia, pero si no lo es ante el

Tabla 7

Índice de ventajas comparativas reveladas (IVCR), para las principales semillas oleaginosas, aceites y grasas en Colombia y Estados Unidos. 2002

	Estados Unidos	Colombia
Fríjol soya	1,22	0,00
Aceite de soya	0,44	0,14
Aceite de palma	ND*	0,27
Aceite de palmiste	ND*	0,84
Sebos y grasas	1,11	0,00
Total aceites y grasas	0,63	0,57

* ND: No disponible
Fuente: Fedepalma

aceite de soya proveniente de Estados Unidos o de Argentina, puede ser desplazado del mercado. Por esta razón las condiciones de acceso de los aceites estadounidenses al mercado colombiano resultantes del posible acuerdo comercial con ese país son fundamentales para el futuro del negocio de la palma de aceite, aún más ante la presencia de grandes subsidios en la agricultura estadounidense.

Puesto que el arancel NMF para aceite de palma y de palmiste crudos es de cero en el mercado de Estados Unidos para los procedentes de Colombia y de sus países competidores, el TLC bilateral en este aspecto no implica ningún beneficio para nuestro país y en consecuencia no debe alterar en el corto plazo los incipientes flujos de comercio¹.

Colombia, por su parte, en la actualidad aplica a las importaciones provenientes de Estados Unidos el arancel externo común (AEC) de la CAN: 15% al frijol soya, sebos y grasas animales y 20% a los aceites vegetales crudos y refinados. En consecuencia, un TLC bilateral resultaría finalmente en una desgravación del mercado colombiano para la oferta de Estados Unidos. Esta desgravación resultaría en una reducción de los precios domésticos de los aceites y grasas vegetales y animales con perjuicio para los productores nacionales de semillas y de ganado bovino y para los de palma de aceite con beneficio para los consumidores nacionales.

Ayudas del gobierno de Estados Unidos a sus agricultores

Los subsidios agrícolas en ese país se iniciaron en los años treinta, como consecuencia de la Gran Depresión, dentro del paquete de las políticas económicas que pretendían generar la recuperación de la economía estadounidense, y devolver a los agricultores de ese país su capacidad adquisitiva. Las políticas de apoyo al campo desde sus inicios han estado en general concentradas en precios de sustentación, control del área sembrada y subsidios a la exportación y han variado de acuerdo con las coyunturas que ha enfrentado la economía estadounidense.

Los subsidios a la agricultura y su impacto en el comercio han sido un tema de debate y forman

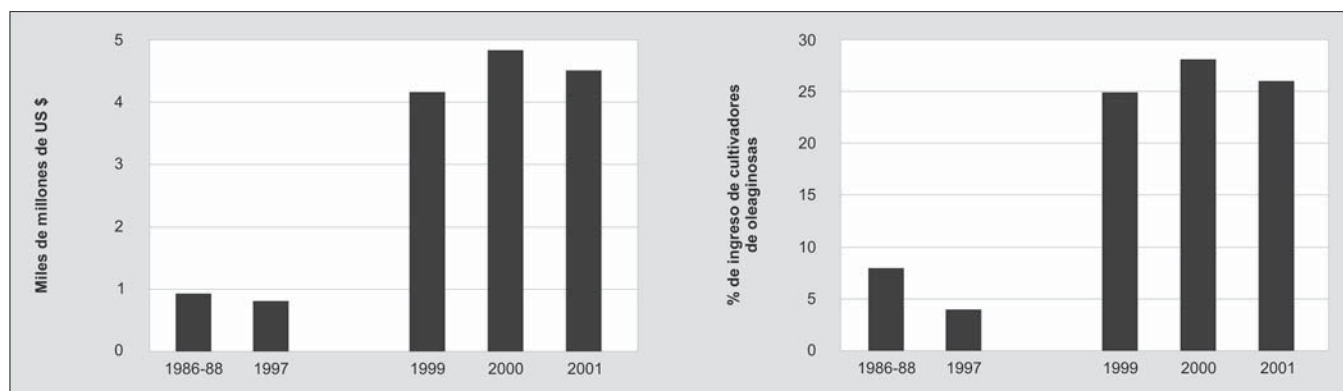
parte de los acuerdos de integración comercial, de hecho los subsidios se han clasificado de acuerdo a si generan o no distorsiones en los flujos de comercio de los productos agrícolas. Aquellos subsidios a la producción agrícola interna que generan distorsiones en el comercio en el ámbito multilateral, se clasifican dentro de la “caja ámbar” y los países que hicieron parte de la Ronda de Uruguay del GATT, se comprometieron a reducirlos. Los subsidios que no generan distorsiones se clasifican dentro de la “caja verde” y no están sujetos a compromisos de reducción, así como los creados por Estados Unidos y la Unión Europea llamados de “caja azul” y que corresponden a aquellos subsidios que están dentro de programas que limitan la producción.

La Ronda de Doha de la OMC, que se inició en el 2001, tiene como uno de sus principales objetivos reducir al máximo los subsidios a las exportaciones de productos agrícolas y eliminar las ayudas internas que distorsionan el comercio de productos agrícolas. Sin embargo, las reuniones de los grupos de trabajo de los países de la OMC, no han dado los frutos que se esperaban y la cumbre ministerial de Cancún de 2003, no fue la excepción.

Es importante señalar que el apoyo a la producción de bienes agrícolas en Estados Unidos es de cerca de 100 mil millones de dólares al año, y que corresponde a las transferencias que realizan los consumidores y el gobierno a los productores agrícolas.

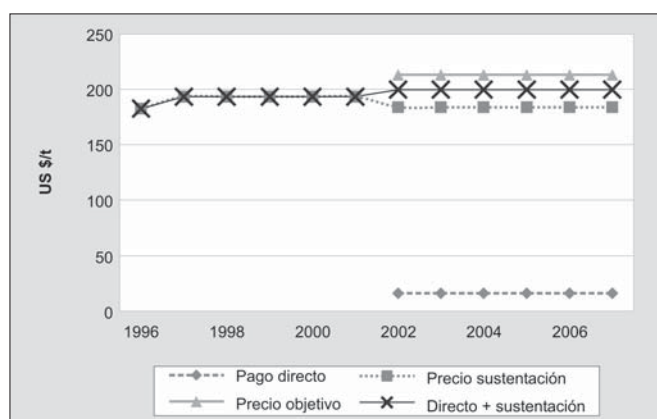
La política de apoyo a la producción de bienes agrícolas de Estados Unidos se caracteriza por ser anticíclica. Con el fin de estabilizar los ingresos de los productores agropecuarios, en la medida en que los precios de estos productos bajan, los apoyos internos suben y viceversa. Sobre este particular, los precios internacionales de las oleaginosas se caracterizaron por ser altos en 1997 y tal como se observa en la Figura 6, los subsidios que recibieron los productores de oleaginosas en el país del norte durante ese año fueron pequeños. Al contrario entre 1999 y 2001, dado que los precios internacionales de estos productos disminuyeron, los subsidios que recibieron los productores estadounidenses de

1. La Unión Europea tiene un arancel del 3,8% para la importación de aceite de palma procedente de Malasia e Indonesia, y del 0% para el de Colombia.



Fuente: Cálculos propios. USDA y otras fuentes

Figura 6 Apoyo de Estados Unidos a la producción de semillas oleaginosas, 1986-88 vs. 1997-2001



Fuente: FSRIA

Figura 7 Pagos para el frijol soya antes y después del *Farm Bill 2002* en los Estados Unidos

oleaginosas se incrementaron a cerca de una cuarta parte de su ingreso.

La nueva ley agrícola de Estados Unidos, *Farm Bill 2002*, vigente hasta el 2006, de manera paradójica incrementó las ayudas a los productores agropecuarios estadounidenses. Según algunas estimaciones, las ayudas a productos como el frijol soya se aumentarán en los próximos años, generando estímulos a la producción de esta oleaginosa, un incremento de sus excedentes de exportación y la posible disminución de sus precios. La política de ayudas internas a los productos agropecuarios está fijada sobre la existencia de un precio de sustentación (*Loan Rate*), un pago directo fijo por tonelada de producto y un precio objetivo, que como su

nombre lo indica, es el que se pretende reconocer por tonelada de producto al cultivador (Figura 7).

Política de estabilización de precios: sensible en la negociación de un TLC con Estados Unidos

Los mecanismos de estabilización de Colombia son un tema sensible en la negociación del TLC. Colombia tiene dos instrumentos de estabilización de precios: el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), y los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros. Los dos instrumentos se aplican a la cadena de los aceites y grasas vegetales y animales.

En cuanto al efecto de los mecanismos de estabilización que operan en el sector de semillas oleaginosas, aceites y grasas, es importante tener en cuenta que Colombia es un actor marginal a escala mundial, mientras que Estados Unidos cuenta con un peso específico importante en el contexto internacional. En tal sentido, las políticas que afectan la formación de precios en los dos países deben analizarse de manera diferente. Colombia, por ser un actor marginal, es un país tomador de precios en el mercado mundial, de tal forma que sus políticas no afectan la formación de los precios internacionales. Estados Unidos, por el contrario, es un actor principal y por ende formador de precios en el ámbito mundial, de tal forma que sus políticas de ayudas internas y subsidios a la exportación

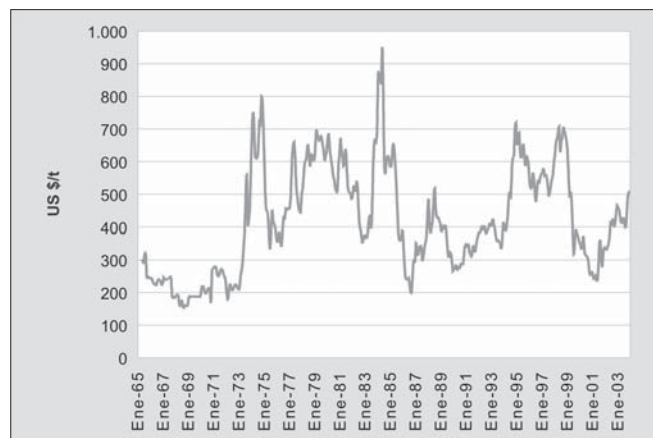
tienen efecto sobre los precios internacionales de las semillas oleaginosas, aceites y grasas.

El SAEP tiene como objetivo estabilizar el costo de importación frente a la alta volatilidad que caracteriza los precios internacionales de los principales *commodities*, por cuanto, las caídas de precios del ciclo internacional afectan seriamente la viabilidad económica de los pequeños productores y las fuertes subidas de precios a los consumidores. El precio del aceite de palma oscila a escala internacional entre 200 y 700 dólares por tonelada (Figura 8). En tal sentido, es necesario un mecanismo de política interna que permita, ante tales variaciones de precios, la estabilización del costo de importación de estas materias primas y un ingreso remunerativo estable a la producción primaria, especialmente a los pequeños productores, que no tienen el flujo financiero necesario para hacer frente a situaciones de muy bajos precios.

El sistema chileno de bandas de precios ha sido cuestionado con relación al parágrafo 2 del artículo 4 del acuerdo sobre agricultura (arancel variable) y el parágrafo 1 b) del artículo II del GATT 1994 (consolidación arancelaria). El agregado agrícola de Estados Unidos también cuestiona el SAEP en el marco del TLC. Chile debió hacer más transparente su sistema para hacerlo más congruente con la normativa de la OMC. El SAEP es un sistema transparente, está organizado por la Comunidad Andina y no puede sobrepasar los niveles de los aranceles consolidados ante la OMC, con lo que cumple con toda la normativa de la OMC.

El agregado comercial de la embajada de Estados Unidos en su presentación en la Conferencia Internacional calificó el Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones como subsidio y según sus cálculos éste es más alto que la ayuda otorgada por el gobierno de ese país a sus productores de frijol soya.

Al respecto, no hay duda que el Fondo de Estabilización de Precios se enmarca dentro del artículo XVI del GATT 1994 que complementa lo establecido en el GATT 1947 (nota 2 del párrafo 3) según la cual: “Un sistema destinado a estabilizar ya sea el precio interior de un producto primario, ya sea el ingreso bruto de los



Fuente: Oil World

Figura 8 Comportamiento de los precios internacionales del aceite de palma crudo. CIF Rotterdam, 1965 – 2003

productores nacionales de este producto, con independencia de los precios para la exportación, que tiene a veces como consecuencia la venta de este producto para la exportación a un precio inferior al precio comparable pedido a los compradores del mercado interior por el producto similar, no será considerado como una forma de subvención a la exportación en el sentido de las estipulaciones del parágrafo 3, si las partes contratantes determinan que:

- “este sistema ha tenido como resultado, o está concebido de modo a tener como resultado, la venta de este producto para la exportación a un precio superior al precio comparable pedido a los compradores del mercado interior por el producto similar, y
- “este sistema, como consecuencia de la reglamentación efectiva de la producción o por cualquier otra razón, es aplicado o está concebido de una forma que no estimula indebidamente las exportaciones o que no ocasiona ningún otro perjuicio grave a los intereses de las otras partes contratantes”.

El FEP es un sistema de estabilización que no utiliza recursos del presupuesto público sino contribuciones de los propios palmicultores y cuyo propósito es la estabilización de los ingresos de los agricultores de los productos primarios, aceite de palma crudo y aceite de palmiste crudo. El mecanismo no estimula las exportaciones indebidamente, como quiera que se basa en los

principios de que el Fondo deja en indiferencia a los productores, quienes deciden qué mercados atienden, y además se puede observar en que la participación de estos aceites se ha mantenido en el mercado interno en el mismo nivel (cerca al 60%) antes y después de la puesta en operación del Fondo de Estabilización de Precios. Además, el Fondo está concebido para que el mercado de mayor precio aporte cesiones y bien puede ser el de exportación, lo que puede ocurrir cuando los aranceles son bajos y el precio del aceite de soya superior al de aceite de palma, eventos éstos que son probables cuando se presenta la fase de altos precios internacionales de los aceites vegetales en el ciclo internacional.

De otra parte, vale la pena mencionar que las ayudas internas a la producción en Estados Unidos tienen un efecto de estabilización. A precios muy bajos, los productores agrícolas además del pago directo, reciben los pagos de deficiencia y los anticíclicos, y a precios altos reciben los pagos directos. Con ello, la oferta no se ajusta a la caída de los precios prolongando el ciclo de precios bajos.

Cultivos ilícitos

En las negociaciones de integración comercial es común la incorporación del concepto tratamiento especial y diferenciado (TED), mediante el cual los países de menor desarrollo obtienen un reconocimiento más favorable en los términos de la negociación por parte de los países desarrollados.

De manera similar, estos países bajo el concepto de “responsabilidad compartida” han establecido un tratamiento preferencial para los productos que provienen de países que demuestran su lucha contra el tráfico ilegal de drogas. Fruto de ello, países como Colombia se benefician del ATPDEA de Estados Unidos y el SGP de la Unión Europea, que permiten para una importante cantidad de bienes el libre acceso de los productos colombianos a esos mercados.

Estos conceptos que permiten un tratamiento preferencial en las condiciones de las negociaciones comerciales si se incorporan en la agenda de un TLC entre Colombia y Estados Unidos, de forma tal que, a través de ellos, Colombia pueda obtener concesiones favorables en la negociación de los productos agropecuarios, permitirían

argumentar el valor estratégico del sector agropecuario en la lucha contra el tráfico de drogas y la erradicación de cultivos ilícitos, en particular el de las zonas del trópico húmedo como la palma de aceite.

Institucionalidad y desarrollo

A largo plazo, el TLC con Estados Unidos podría ayudar a disciplinar la economía colombiana, respetar las normas, a incentivar la inversión extranjera, a mejorar la inversión en capital humano y lograr un desarrollo y madurez institucional dentro del marco de una economía de mercado.

En este orden de ideas un TLC con Estados Unidos incentivaría la cultura de la legalidad, establecería normas de mayor transparencia en la contratación pública. Así mismo, se obtendría una mayor flexibilidad en la movilidad de personas entre ambos países y la posibilidad de acceder de manera preferencial a la capacitación del capital humano colombiano en el sistema educativo de Estados Unidos. Este tema llevaría consigo a una mayor necesidad de desarrollar la enseñanza masiva del inglés y de contar con una población bilingüe a futuro.

De igual forma, la incorporación del tema laboral y de medio ambiente en las negociaciones, impondría un mayor respeto a los derechos de los trabajadores y a los postulados de protección del medio ambiente, y del desarrollo sostenible de acuerdo con los parámetros internacionales.

Conclusiones

- Existen oportunidades en el mediano y largo plazos para la palmicultura colombiana en el mercado estadounidense, aunque en el corto plazo no son muy evidentes, como lo demuestra el bajo consumo de sus productos, a pesar de que ese país no aplica aranceles al aceite de palma
- Existen también riesgos de abrir el mercado colombiano a los aceites y oleaginosas norteamericanas por los subsidios al fríjol soya
- Es necesario condicionar la desgravación arancelaria en el TLC a los compromisos reales de eliminación de subsidios que

apliquen Estados Unidos en el marco de la OMC

- Empero en este Tratado de Libre Comercio no parece que se puedan obtener nuevas ganancias de importancia, mientras que sí se enfrentarían riesgos considerables
- Para que dicho tratado no afecte a la palmiticultura colombiana y al empleo nacional –con lo que se atentaría contra las políticas de sustitución de cultivos ilícitos– se debería permitir a Colombia mantener instrumentos de política comercial tanto de

defensa como de estabilización, favoreciendo con ello la producción nacional, en especial la de pequeños y medianos productores

- Se deben establecer mecanismos de cooperación técnica y financiera para fortalecer la productividad de la Agroindustria de la Palma y el desarrollo de nuevos productos y segmentos de mercado.

Agradecimiento

Los autores agradecen a Santiago Perry Rubio su apoyo para la elaboración de este documento. 🌴

Bibliografía

REINA, M.; ZULUAGA, S. 2003. Bases para un modelo agroexportador para Colombia. Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), Bogotá, julio, 41p.

DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES. Tratado de Libre Comercio Chile–Estados Unidos. 2003. ¿De qué se trata? Chile, 16 de enero, 33p.

RESEARCH SERVICE, USDA. The 2002 Farm Act: Provisions and Implications for Commodity Market. Economic.

VENEMAN, A.; ZOELLICK, R. 2003. Final Press Conference. World Trade Organization Fifth Ministerial Meeting. Cancún, México. September 14.

EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS. 2002. El comercio en la economía mundial. Bogotá D.C., Colombia. Febrero.

INFOAMÉRICAS MARKETING INTELLIGENCE & STRATEGIC CONSULTING. 2000. Oportunidades de mercado para los productos de la Agroindustria Colombiana de la Palma de Aceite en Estados Unidos, México y Venezuela. Diciembre.

LMC INTERNATIONAL. 2002. The LMC Worldwide Survey of Oilseeds and Oils and Oils Production Costs. Oxford, UK.

ISTA MIELKE GMBH, OIL WORLD ANUAL. 2003. Hamburg, Germany.