

Perspectivas del sector palmero en el TLC con Estados Unidos

Outlook of the oil Palm Sector in the FTA with the United States

Jorge H. Botero A.¹



Palabras clave

Raima de aceite, acuerdos comerciales, TLC, comercialización.

Resumen

Es necesario buscarle al aceite de palma mercados externos no financiados con el fondo de estabilización de precios palmero, pues la dinámica de su precio interno no es sostenible en el tiempo. Venezuela, por ejemplo, es una nación vecina que ofrece importantes posibilidades en margarinas y mantecas cuya base es el aceite de palma. También lo hace Estados Unidos, y en ese sentido, el TLC que en la actualidad está negociando el Gobierno Nacional con ese país representa una oportunidad de acceder a un mercado en expansión tanto en aceite y grasas de palma como en biodiésel y oleoquímica. Y si Colombia quiere acceder a ese mercado, tendrá que aceptar un costo en términos de la protección del sector, en virtud del principio de reciprocidad que regula estas negociaciones. El aceite y las grasas de palma son parte de los productos ofensivos en el TLC con Estados Unidos.

Summary

We need to find external markets for the palm oil, not financed by the palm oil price stabilization fund, as the domestic price performance is not sustainable as is. Venezuela, for example, is a neighboring country that offers important possibilities in palm oil-based margarines and butters. The United States also offers these opportunities. In this sense, the FTA, currently under negotiation, represents an opportunity to access a growing market for palm oil and fats as well as for biodiesel and oleochemicals. If Colombia wants to access this market, it will have to accept the cost in terms of sector protection, because of the reciprocity principle applied to these negotiations. Palm oil and fats are part of the "offensive" products in the FTA with the United States.

1. Ministro de Comercio, industria y Turismo . Colombia.

Señor Presidente, señor Gobernador, señor alcalde, señores oficiales, colegas ministros, amigos todos que nos acompañan esta noche en la clausura del XXXIII Congreso Nacional de la Federación Nacional de Cultivadores de Palma.

La presentación que hago sobre las perspectivas del sector palmero en el tratado de libre comercio con Estados Unidos tiene en el trasfondo y en el contexto, es bueno reconocerlo y hablar de ello, diferencias de criterio entre el gobierno y los palmicultores con motivo de movimientos que hemos hecho recientemente en la mesa de negociaciones.

Tenemos ciertamente unas diferencias de criterio sobre las cuales hay que seguir trabajando. La semana entrante está previsto un encuentro del presidente del gremio con el equipo negociador; espero que lleguemos a un acuerdo. Sabemos bien, por las conversaciones que hemos sostenido con Jens Mesa, la alta sensibilidad que tiene el tema de si los aceites de colza y girasol son sustitutos del aceite de palma o no, y por consiguiente cómo debe manejarse la apertura de esos productos a nuestro propio mercado.

En realidad, en lo único que yo creo que será difícil ponernos de acuerdo es en la afirmación del señor presidente de la Junta Directiva del gremio, quien considera una bienaventuranza que se le aparezcan once mil vírgenes; la verdad, yo me sentiría intimidado por un número tan crecido y preferiría una sola, pero en lo demás espero que nos pongamos de acuerdo.

Lo que quiero desplegar ante ustedes es una evidencia más de las muchas coincidencias que tenemos en el gobierno y entre el gobierno y el gremio. Vamos a hablar del aceite de palma muy rápidamente para

recordar las enormes posibilidades del sector y hacer un comentario rápido sobre producción, consumo y exportaciones.

Quiero que miren con detalle esas cifras para entender mejor qué dificultades tenemos en la Comunidad Andina para llegar con nuestro producto a ese mercado, qué ocurre en otros mercados y cuál es la esencia o sustancia del interés de Colombia en la negociación con Estados Unidos. Luego haré un comentario sobre la oferta de Colombia a Estados Unidos y, para finalizar, expondré unas conclusiones.

En primer lugar hay un cambio fundamental, cultural, vinculado a la salud pública en un país altamente sensible a ese tema como lo es Estados Unidos. Los aceites tropicales, y específicamente los aceites de palma, que han sido discriminados por años en Norteamérica, han dejado de serlo y, por el contrario, han pasado a ser altamente favorecidos; ello crea una oportunidad gigantesca para nuestro producto en ese país.

De otro lado, las posibilidades de agregación de valor están al orden del día, como lo señalaba el señor presidente de la junta directiva; son posibilidades que están a la vuelta de la esquina y que comprenden, en primer lugar, el campo del biodiésel, y en segundo lugar el campo ancho de la oleoquímica y de las grandes posibilidades que allí se ofrecen para productos de alto valor agregado y que incorporan tecnología avanzada en beneficio del desarrollo nacional.

También tenemos enormes posibilidades de producir insumos para la industria de alimentos y de cosméticos, y para elaborar los aceites orgánicos que están ganando tanta preponderancia en el mundo. Para aprovechar todas estas buenas posibilidades, Colombia tiene ventajas

comparativas indudables para abastecer mercados tan importantes como el de Estados Unidos. Pensemos no más en las ventajas naturales imbatibles derivadas de nuestra ubicación geográfica, que no puede ser superada bajo ninguna circunstancia por ningún otro país; recordemos que Ecuador es nuestro más cercano competidor en este renglón.

De otro lado, contamos con un potencial enorme de crecimiento que explica y da sustento a la política que ha venido impulsando el Gobierno Nacional en cabeza del Presidente de la República para estimular las siembras: disponemos de un potencial de 3,5 millones de hectáreas para desbordar las actuales fronteras del cultivo.

Veamos ahora lo que está pasando con la producción, el consumo y las exportaciones. Como se aprecia en la Figura 1, la brecha entre producción y consumo doméstico de aceite de palma tiende a ampliarse y esta es una realidad preocupante. La producción trae una dinámica muy acelerada especialmente desde el año 2003. ritmo que no tiene antecedentes en el país tal vez desde comienzos de los años sesenta, en los inicios de la explotación intensiva de este cultivo, aunque desde luego en escalas mucho menores. Por su parte, el consumo en el mercado local no sólo no crece sino que ha caído, lo cual resulta verdaderamente inquietante.

Como es apenas obvio, esta realidad obliga al sector a buscar mercados externos también a un ritmo acelerado y en una proporción cada vez más significativa. La Figura 2 muestra bien lo que ha ocurrido. Entre enero de 2003, cuando exportábamos apenas un poco más del 15% de la producción nacional y octubre de 2004, las exportaciones crecieron 34%. Esto, que en principio parece enorme-

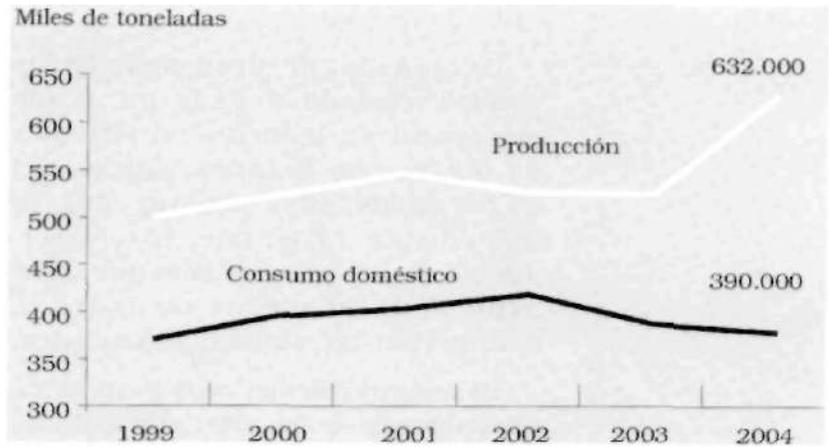


Figura 1 La brecha entre producción y consumo de aceite de palma tiende a ampliarse.

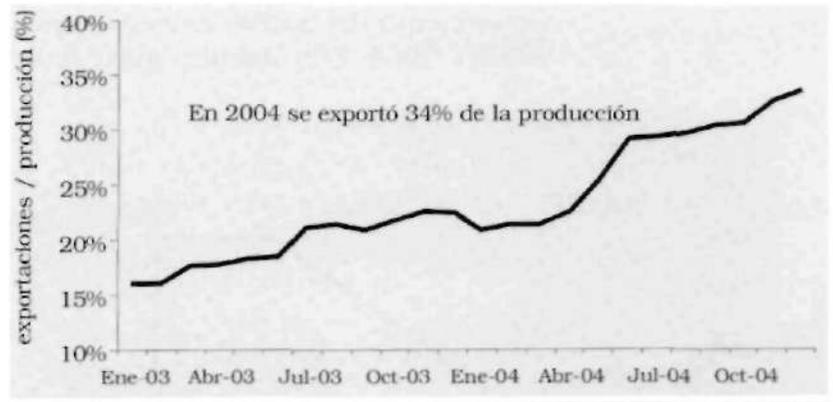


Figura 2 El estancamiento del consumo interno se ha compensado con la dinámica de las exportaciones.

mente positivo, y por supuesto lo sería en un contexto diferente al actual. debe ser visto a la luz de dos factores que resultan preocupantes para el gremio, y desde luego también para el Gobierno Nacional.

El primero de ellos se observa en la Figura 3 y es la tendencia creciente del precio interno, lo que resulta paradójico si se toman en cuenta las dificultades que tenemos para colocar nuestro producto en el exterior en condiciones suficientemente remunerativas; en esas circunstancias, lo que se presenta es una notable transferencia del esfuerzo del financiamiento de esas exportaciones al mer-

cado doméstico.

La dinámica de crecimiento de los precios reflejado en la figura, y que demuestra un aumento en términos de dólares de Estados Unidos del 41,5% en los últimos cuatro años, es difícilmente sostenible. Este crecimiento de los precios tiene que estar explicando al menos en parte la contracción del consumo doméstico.

El segundo factor, verdaderamente preocupante, es el nivel creciente de transferencias a través del Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste. el Aceite de Palma y sus Fracciones (FEP). La Figura 4 muestra, expresado en dólares por tonelada, un crecimiento del 53,8% entre los años 2000 y 2004. Ello significa que expor-

tamos más, pero los consumidores tienen que pagar más, de manera que se generen los recursos suficientes para que se pueda compensar al exportador por la vía del FEP. La pregunta que surge, y que debemos responder con serenidad y objetividad es qué tan sostenible es esa situación cuando se resuelve vía precios.

La Figura 5 revela otro indicador preocupante. Ecuador, un país con un ingreso per cápita y con patrones de consumo muy semejantes a los de Colombia, presenta un consumo de aceite per cápita sustancialmente mayor que el nuestro: ese indicador no sólo está estancado en Colombia, sino que inclusive registra decrecimiento con respecto al crecimiento vegetativo de la población. He ahí otra consecuencia de la dinámica de los precios internos.

Analícemos ahora lo que sucede con el mercado andino que, en nuestra opinión, no es tan promisorio como parecería a simple vista. Espero que las diez razones que voy a exponer sean suficientes:

1. Todos los países de la región, excepto Venezuela, son superavitarios. El comercio se encuentra restringido porque no existe un arancel externo común, y sólo Colombia, Ecuador y Venezuela hacen parte de la disciplina arancelaria común. Sin embargo, en los casos de Ecuador y Venezuela se aplica esa disciplina con importantes excepciones, al tiempo que Bolivia tiene un arancel muy bajo (10%) y Perú uno todavía inferior (4%).

De otro lado, todos los países utilizan descuentos arancelarios de la materia prima con fines de exportación, esto es, lo que entre nosotros se llama Plan Vallejo.

Además todos estos países, y esto se ha consolidado en la reciente negociación con Mercosur, concedemos preferencias a los integran

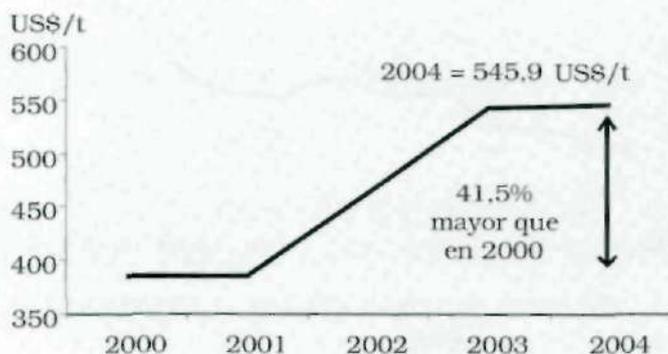


Figura 3 Precio interno (US\$/t).

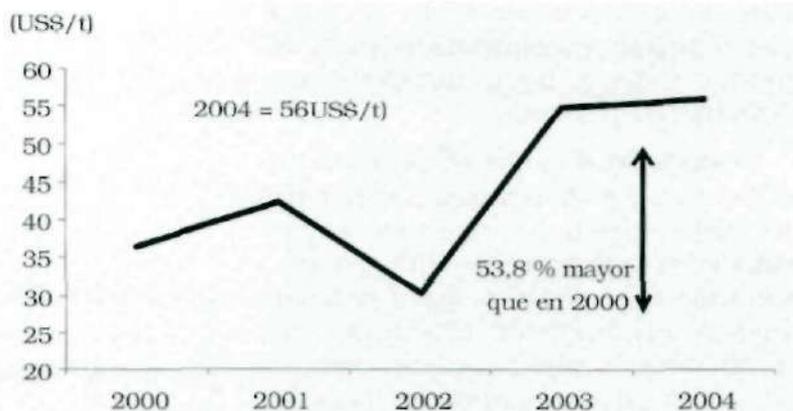


Figura 4 Un nivel creciente de cesiones a través del FEP (US\$/t).

tes de ese bloque regional, no obstante que todos ellos son productores de aceite de soya en condiciones sumamente competitivas.

Colombia otorga preferencia de 20% a Brasil y Argentina, Venezuela de 35% a Brasil y Argentina y 95% a Paraguay, Ecuador de 20% a Brasil y Argentina, y 87% a Paraguay; y Perú concede preferencias de 20% a Brasil y de 80% a Paraguay.

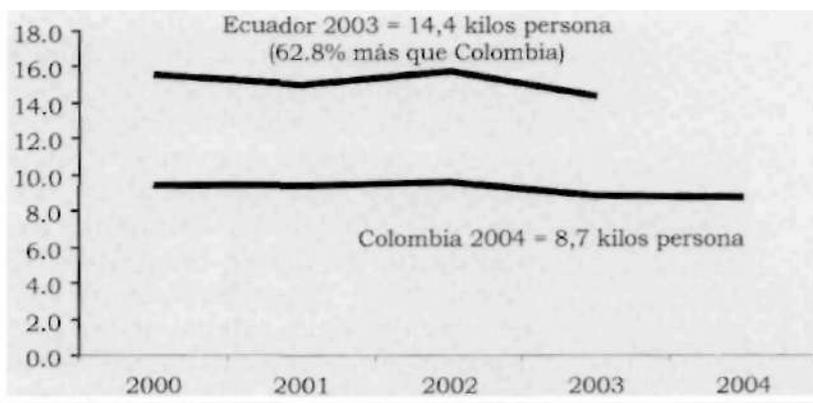


Figura 5 Consumo de aceite per cápita en Colombia y Ecuador.

2. En 2001, Venezuela, que es importador neto de aceites y grasas comestibles en un volumen del orden de 430.000 toneladas anuales, impuso un arancel del 29% y el trámite de licencia previa a las importaciones desde Colombia.
3. Ese arancel prohibitivo nos saca literalmente del mercado mientras no se reordene el Plan Vallejo y no se eliminen o reduzcan sustancialmente las compensaciones del fondo de estabilización de precios.
4. En 2001, Ecuador impuso la licencia previa para las importaciones de oleaginosas más una salvaguardia de 29%.
5. Las importaciones de aceites vegetales refinados procedentes de Bolivia han aumentado considerablemente a partir de 2002, lo cual hace imposible exportarle a ese país.
6. En 2002, Colombia respondió con limitaciones a las importaciones de aceites refinados, y viene prorrogando esa medida.
7. En 2005, Colombia estableció un cupo de 1.8 millones de litros mensuales en aceites refinados y 186.000 toneladas mensuales de margarina.
8. Un principio de acuerdo requeriría el restablecimiento del comercio entre Colombia y Venezuela.

9. Ese restablecimiento implicaría suspender el Plan Vallejo y el FEP a cambio de levantar las restricciones en Venezuela y aceptar el condicionamiento venezolano en el sentido de que esa medida debería complementarse con un mayor acceso en el comercio de arroz.
10. La salvaguardia y la licencia previa impuestas por Colombia fueron declaradas violatorias por la Secretaría de la Comunidad Andina de Naciones el 4 de mayo de 2005 y por el Tribunal Andino de Justicia, cuyo fallo es de obligatorio cumplimiento. Eludir esta obligación sería extremadamente complejo para el gobierno toda vez que el fallo del Tribunal implica que si Colombia no lo acata, quienes se sientan perjudicados pueden introducir acciones indemnizatorias contra la nación colombiana; y si esas acciones son falladas a favor del demandante, de acuerdo con el derecho interno colombiano, los funcionarios responsables de esa omisión, entre quienes figura el ministro de Comercio, Industria y Turismo, tendrían que responder con su propio patrimonio.

Ahora bien, reconocido que el mercado andino no es promisorio, veamos qué pasa en otros mercados. Infortu-

nadamente no negociamos las semillas oleaginosas, ni los aceites y grasas con México en 1991; no existe negociación agrícola con ese país, y en este momento nos encontramos por fuera de toda posibilidad de abrir ese mercado que es altamente demandante de aceite de palma. El Presidente de Colombia habló recientemente con el Presidente de ese país a propósito de nuestro interés en el mercado lácteo, y ello puede constituirse en una ventana que posibilite negociar con México no sólo sobre los lácteos sino también sobre la palma de aceite y sus derivados. Yo tengo la instrucción de explorar ese camino a ver qué posibilidades reales hay.

La cuestión es cómo negociar simultáneamente con Estados Unidos, sin crear precedentes que pudieran ser complicados y sin analizar cuáles serían las demandas que tendríamos que afrontar de acceso a nuestro propio mercado por parte de México.

Chile es un mercado, aunque pequeño, también interesante; comienza la desgravación en el año 2007, y allí tendremos que competir con los países del sur, que son muy competitivos con aceites de otro origen, fundamentalmente de soya.

Tenemos aranceles altos tanto en México (14.4%) como en Chile (4.8%). Ello explica en alguna medida que la

Unión Europea se haya convertido en el principal mercado de Colombia en el exterior, con una participación del 56% del total de las exportaciones.

La Figura 6 muestra en dos momentos la distribución de las exportaciones de Colombia a distintos mercados; efectivamente Europa, que en 2001 compraba el 42%. en 2004 pasó a representar el 56%. Allí también se hace patente la evolución negativa que han tenido las exportaciones hacia el mercado andino. Y si bien las exportaciones a la Unión Europea se están moviendo con gran dinamismo, hay que advertir que ese es un mercado en el que las ventas nos resultan muy costosas. Resulta pues imperativo buscar otros mercados que nos permitan salir de este enclaustramiento de la producción nacional, y de paso evitarle al consumidor colombiano los gravámenes que está asumiendo en la actualidad.

A continuación se aborda el tema del interés que tiene Colombia frente a Estados Unidos, que se intenta materializar en la negociación en curso:

- Esa nación, acorde con los datos de 2004, tiene un consumo de aceites y grasas del orden de los 14.3 millones de toneladas/año. La mitad de ese volumen corresponde a aceites y grasas sólidas como las que nosotros producimos.

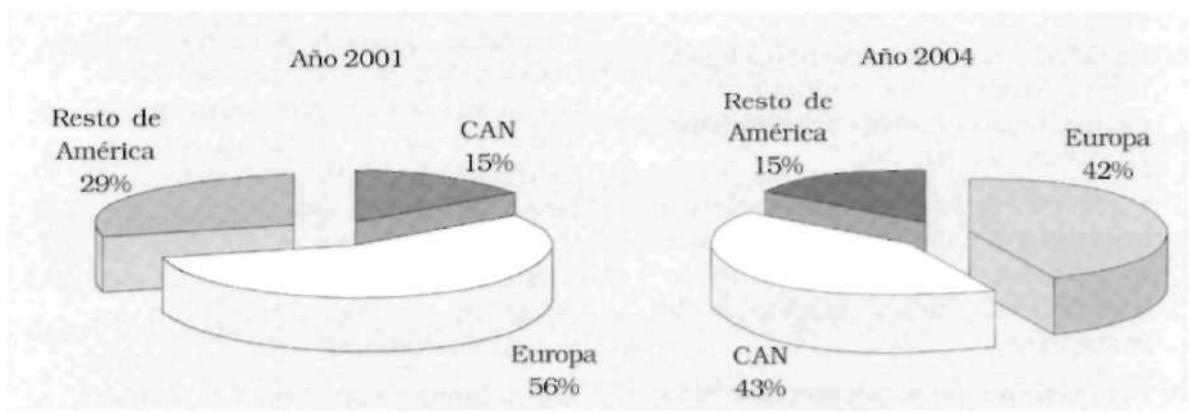


Figura 6 Exportaciones de aceite de palma en Colombia.

El consumo per cápita de aceites y grasas en Estados Unidos es sustancialmente más alto que el nuestro y es uno de los más altos del mundo; en ese consumo total los aceites de palma son hoy una fracción infinitamente pequeña.

En 2004, como se aprecia en la Figura 7, las importaciones de Estados Unidos de aceite de palma fueron 300.000 toneladas, muy poco en la cifra absoluta, pero sumamente notable si se tiene en cuenta el crecimiento del 87% en relación con 2003. Ello, sin duda, es reflejo de un reciente cambio en el patrón cultural de consumo a favor de los aceites tropicales como el de palma.

Si esta tendencia se mantiene, evidentemente aquí, o hay once mil vírgenes, o hay por lo menos una virgen que podríamos encarar con mucha felicidad. La figura es verdaderamente notable, la pendiente de la curva entre abril y julio de 2004 es bastante alentadora y estimulante para la tarea de conquistar ese importante mercado.

En lo que corresponde al segmento de aceite de palma, el mercado norteamericano es abastecido mayoritariamente por Malasia, como se observa en la Figura 8. Ese país es prácticamente un antípoda de Estados Unidos, y a pesar de que tiene que pagar unos fletes sustancialmente más altos que los internacionales, atiende de manera competitiva y altamente rentable ese mercado.

En Estados Unidos el consumo de mantecas y margarinas es superior a 6 millones de toneladas anuales.

El aceite de palma y sus fracciones tienen posibilidades de sustituir el componente hidrogenado de las mantecas y las margarinas.

- Se estima que por la sustitución de los aceites hidrogenados las importaciones en Estados Unidos de aceite de palma podrían ascender a 1,5 millones de toneladas por año.
- Al precio de referencia actual (Róterdam + fletes a Estados Unidos = US\$427 por tonelada) los productores colombianos pueden llegar al mercado de Estados Unidos.
- La Tabla 1 muestra que la mayor parte de las zonas productoras de Colombia podrían ser competitivas en el mercado norteamericano.

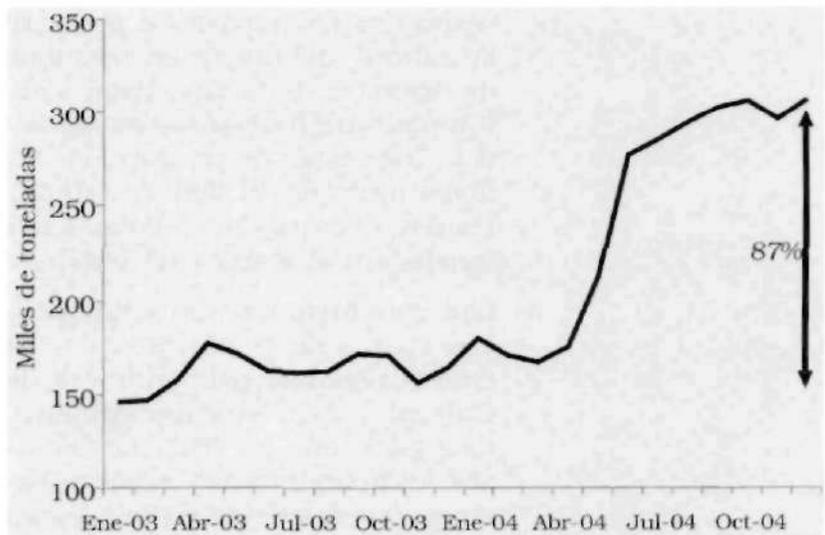


Figura 7 Importaciones de aceite de palma de E.U. (acumuladas 12 meses)

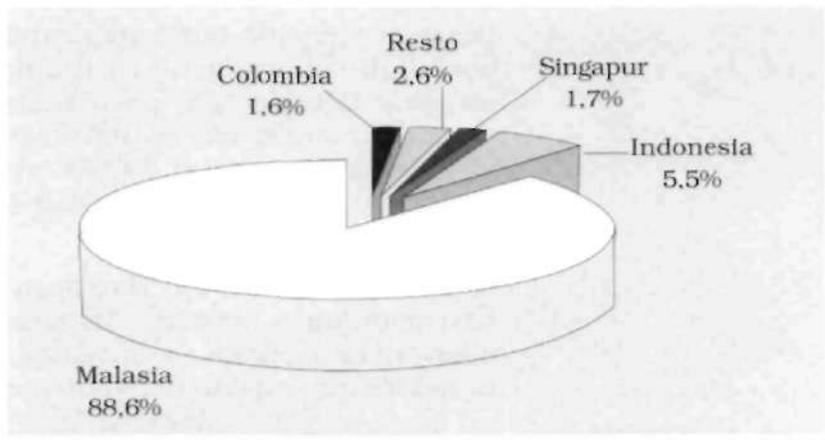


Figura 8 Proveedores de aceite de palma a Estados Unidos.

Tabla 1 Colombia: competitividad del aceite de palma (US\$/t)

Zona	Costo de producción	Fletes internos	Flete a EE.UU.	Costo CIF US\$/t	P. Róterdam CIF/ costoCIF (%)
Oriente	310	42	20	372	14,8
Centro	331	26	20	377	13,3
Occidente	384	10	20	414	3,1
Norte	344	17	20	381	12,1
Malasia	249	10	60	319	33,8

Fuente: Fedepalma

Se puede apreciar que los productores colombianos pueden llegar al mercado de Estados Unidos, y que lo hacen en inferiores condiciones respecto a los malasios a pesar de la enorme diferencia en términos de distancia. El cuadro tiene 5 columnas que muestran, en su orden, los costos de producción, los fletes internos, el flete a Estados Unidos, el costo CIF en dólares por tonelada y el margen de utilidad.

- Las conclusiones son evidentes. Los costos de producción en las cuatro regiones palmicultoras de Colombia son sustancialmente más altos que en Malasia: inclusive los fletes internos, salvo en Tumaco; el flete a Estados Unidos para Malasia es el triple del que se pagaría desde Colombia, y lo más interesante es que la palma de todas las regiones colombianas puede llegar al mercado norteamericano con algún margen de utilidad, siendo la Occidental la que obtiene el menor margen (3.1%). mientras la Oriental alcanza el 14.8%, en todo caso muy inferior al 33,8% que obtienen los malasios.

La enseñanza es clara. Hoy nosotros podríamos acceder con facilidad a ese mercado, y si redujéramos los costos podríamos obtener un margen todavía mayor. E inclusive, si además de la disminución de costos sacrificáramos algo del

margen, muy fácilmente podríamos quitarle el mercado a Malasia, que tiene dificultades estructurales derivadas fundamentalmente del flete internacional. Si bien su productividad es sustancialmente superior a la nuestra y sus fletes internos se comparan ventajosamente con los nuestros, en el factor flete internacional tiene una desventaja competitiva de carácter estructural que Colombia tendría que ser capaz de aprovechar.

- De acuerdo con las estimaciones elaboradas por autoridades académicas norteamericanas, Colombia podría exportar más de un millón de toneladas/año de aceites y grasas a Estados Unidos, lo cual sería verdaderamente maravilloso.

Sea esta una buena oportunidad para resumir la oferta colombiana a Estados Unidos en el marco de las negociaciones del TLC, oferta conservadora, tentativa y vinculada a la satisfacción de intereses ofensivos de Colombia muy notables en el campo de las frutas, las hortalizas, el tabaco, el etanol y el cigarrillo:

1. Un contingente pequeño (14% de las importaciones) para harinas y tortas de soya).
2. Colombia mantiene salvaguardias especiales agropecuarias para los productos sensibles de la cadena de las oleaginosas.

Esa oferta la condicionó a la eliminación de las restricciones existentes para el aceite de palma crudo y refinado, y a la consolidación Atpdea para las mezclas de aceite y margarinas.

Por supuesto, mientras Estados Unidos no acepte nuestras propuestas ofensivas, no estamos ligados por esta propuesta, e incluso además de esto nada está acordado todavía formalmente, de modo que

seguimos en el proceso de la negociación y ese es el sentido de las discusiones que el gobierno y el sector van a tener la semana entrante con el equipo negociador.

Conclusiones

1. La dinámica del precio interno no es sostenible. Es prioritario buscar mercados externos no financiados con el fondo de estabilización de precios de la palma.
2. Dentro de la CAN, Venezuela es un mercado importante que está restringido y allí enfrenta la competencia de Mercosur en aceite de soya; además nos exige cambios fundamentales en nuestro programa de apoyo a las importaciones.
3. Venezuela ofrece importantes posibilidades en margarinas y mantecas cuya base es el aceite de palma.
4. El TLC Andinos-Estados Unidos es una oportunidad de acceder a un mercado en expansión tanto en aceite y grasas de palma como en biodiésel y oleoquímica.
5. Si Colombia quiere acceso al mercado de Estados Unidos, tendrá que aceptar un costo en términos de la protección del sector, en virtud del principio de reciprocidad que regula estas negociaciones.
6. El aceite y las grasas de palma son parte de los productos ofensivos el TLC con Estados Unidos.