

# Diagnóstico y estrategia de negociación de la Cadena de Semillas Oleaginosas, Aceites y Grasas en la OMC y el ALCA\*

## Diagnosis and Negotiation Strategy of the Oilseeds, Oils & Fats Chain before the WTO and FTAA

Santiago Perry Rubio<sup>1</sup> y Fernando Barbieri Gómez<sup>2</sup>

### RESUMEN

El contenido de este estudio tiene por objeto analizar las oportunidades y amenazas para los productos de la Cadena de las Semillas Oleaginosas, Aceites y Grasas, en el marco de las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio, OMC, y del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, ALCA, con el fin de proponer al Gobierno colombiano una estrategia de negociaciones en dichos foros, que conduzca a la consolidación de este importante sector productivo de la economía del país, y a su inserción adecuada tanto en el comercio hemisférico como en el Mundo.

### SUMMARY

The purpose of the contents of this study is to analyze the opportunities and threats for the products of the Oleaginous Seeds, Oils and Fats Chain within the frame of the World Trade Organization, WTO, and of the Free Trade Agreement of the Americas, FTAA, in order to propose a negotiating strategy to the Colombian Government in said forums which will lead to the consolidation of this important productive sector of the country's economy and its adequate insertion in both the hemispheric and the world commerce.

Palabras claves: Aceite de palma, Aceites, Grasas, Mercados, Política económica, Organizaciones internacionales, Comercio exterior, ALCA, OMC.

\* Estudio realizado por la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Economía, junio de 2001.

1 Consultor, Pbest Asesores, Bogotá, D.C., Colombia. pbest@col1.telecom.com.co.

2 Director de Postgrados. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Economía. Bogotá, D.C., Colombia. Investigadores asistentes: Carlos Eduardo Sepúlveda Rico y Catalina Prieto Espitia. fbarbieri@claustru.urosario.edu.co.

## INTRODUCCIÓN

Este documento constituye un resumen ejecutivo del estudio intitulado "Estudio de Diagnóstico y Estrategia de Negociación para el Tratamiento de los Productos de la Cadena de Semillas Oleaginosas, Aceites y Grasas de Colombia en las Negociaciones Agrícolas del País en la OMC y el ALCA", el cual recoge los puntos esenciales del mismo. Este resumen contiene cinco partes fundamentales.

En la primera parte se presenta una síntesis del diagnóstico nacional e internacional de la cadena; en la segunda, se resumen las políticas comerciales y agropecuarias más importantes de los países considerados como amenaza y oportunidad, así como algunas de las consideraciones más importantes de la revisión de los acuerdos suscritos en el hemisferio. En la tercera, se incluyen las oportunidades que se vislumbran para las trece subpartidas arancelarias objeto del estudio para la negociación del ALCA; la cuarta parte se refiere a las presiones de desgravación acelerada que se recibirán por parte de los países amenaza, para las subpartidas objeto de estudio. Por último, se presenta la estrategia de negociación propuesta para la Cadena Productiva en estudio, tanto en la OMC como en el marco del ALCA.

## DIAGNÓSTICO NACIONAL E INTERNACIONAL

La cadena de oleaginosas, grasas y aceites está conformada por un conjunto disímil de materias primas - agrícolas y pecuarias -, procesos y productos. Las materias primas agrícolas están compuestas por cultivos transitorios - tales como soya, algodón, girasol, colza, ajonjolí y maíz, y cultivos permanentes como palma de aceite y cocotero. Las materias primas pecuarias están representadas por el pescado, el cerdo y los bovinos. De ellas se obtienen aceites crudos y refinados, como los de soya, palma, palmiste, girasol, ajonjolí, algodón, colza, maíz y pescado; grasas sólidas, que incluyen a las margarinas, los aceites hidrogenados y las mantecas; tortas y harinas oleaginosas, como las de soya, algodón, palmiste, girasol, etc., para la alimentación

humana y, principalmente, para la fabricación de alimentos balanceados para animales; y sebos bovinos y estearinas que se utilizan en la industria de jabones.

Además de los numerosos encadenamientos que tiene esta cadena con otros circuitos productivos, su importancia radica en su contribución a la dieta alimenticia de los colombianos, pues participa con el 4,6% del consumo de alimentos de los hogares, en su aporte al producto agroindustrial, entre 9,74 y 15% en los últimos 15 años, a la generación de empleo, entre 9,1 y 10,2% del total agroindustrial en el mismo período, y en su contribución al valor de la producción agropecuaria nacional, entre 2,3 y 3,9% en los últimos doce años.

La producción de oleaginosas en el país registra dos desempeños radicalmente diferentes: mientras el área sembrada con semillas oleaginosas -soya, algodón, ajonjolí, maní - se ha contraído sustancialmente, la plantada con palma de aceite ha aumentado de manera notable. En efecto, mientras la participación de las oleaginosas semestrales en el valor de la producción agropecuaria se redujo de 2,04% en 1990 a 0,32% en 1999, el de la palma de aceite aumentó de 1,85 a 2% en el mismo período. Co.. respecto al valor de la producción agrícola, sin café, la palma de aceite aumentó su participación de 2,49 a 4,35% y la de las oleaginosas semestrales bajó de 2,76 a 0,7% en el mismo período, y respecto al valor de la agricultura con café, la primera subió de 1,86 a 3,7% y las segundas descendieron de 2,06 a 0,59% en la década.

A pesar del notable crecimiento de la producción y de las exportaciones de aceite de palma, la balanza comercial del sector continúa siendo considerablemente deficitaria por el significativo incremento registrado en las importaciones de aceites crudos y refinados y de frijol soya y otras semillas oleaginosas. El déficit ha tendido a disminuir moderadamente en aceites y sebos, mientras que se ha mantenido relativamente estable en tortas y semillas oleaginosas. Lo anterior en razón del aumento de la producción de palma, del aumento moderado de la producción de sebos - y el relativo estancamiento de su consumo interno - y del poco satisfactorio

desempeño de la producción interna de tortas y semillas, que ha obligado a recurrir a las importaciones para satisfacer el aumento del consumo interno.

El consumo per cápita de aceites y grasas difiere considerablemente entre los países. Mientras Malasia, Estados Unidos, los países europeos y Canadá registran consumos superiores a los 40 kilogramos por habitante al año, países densamente poblados como Indonesia, los de la antigua Unión Soviética y China escasamente superan los 10 kilogramos e India ni siquiera llega a esta cifra. Incluso, los tres grandes de Latinoamérica - Méjico, Brasil y Argentina-tan sólo sobrepasan levemente los 20 kilogramos. De manera que es fundamentalmente en estos países muy poblados y de ingresos aún bajos o medios donde el consumo va a aumentar de manera sustancial, en especial en China e India, los dos más poblados y con consumos per cápita muy modestos.

Colombia es el mayor productor de palma de aceite en América y el cuarto del mundo, aunque muy lejos de los dos mayores, Malasia e Indonesia. Colombia cuenta con vastas extensiones aptas para el cultivo, lo que le puede permitir abastecer los mercados deficitarios del continente y parte de los europeos. Lo anterior es muy importante si se tiene en cuenta que el aceite de palma es el segundo mayor consumido en el mundo, después del de soya, y el que registra un más rápido ritmo de crecimiento. Se estima que su consumo se duplicará en los próximos veinte años y que le estará disputando al de soya el primer lugar en la demanda mundial.

## LAS POLÍTICAS

El examen de las políticas comerciales de los países considerados en el presente estudio, al menos para el sector de la Cadena de las Semillas Oleaginosas, indica que ha existido una reducción

de los aranceles, no tanto como producto de los resultados de la Ronda Uruguay, sino fundamentalmente por los procesos unilaterales de apertura de las economías emprendidas por los países en desarrollo. De igual forma se ha registrado una disminución de las barreras no arancelarias y se ha reducido, en algunos países, la intervención del Estado en la producción y el comercio agropecuario.

En lo que se refiere al hemisferio americano, las mayores protecciones encontradas en los países considerados oportunidad (Estados Unidos, Méjico, Guatemala) se encuentran en el aceite de soya y sus derivados. Por el contrario, las políticas de ayuda al sector se han incrementado particularmente en el período comprendido entre 1997 y 1999.

El examen que de ello se hizo indicó no sólo el aumento de las ayudas internas, sino que también detectó la presencia de subvenciones a las exportaciones de carácter general, no sólo aplicables a los productos agrícolas, sino también a los manufactureros, siendo éstas últimas prohibidas a la luz de los compromisos adquiridos en la OMC.

El porcentaje equivalente de subsidio al productor en los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico - OECD para las oleaginosas

registró un incremento muy significativo en el período comprendido entre los años 1997 y 1999, alcanzando este año el 24%, cifra superior a la existente en el período base de negociación de los compromisos en la OMC. Estados Unidos fue el país que contribuyó con mayor intensidad a este incremento, al elevarse su porcentaje del Equivalente del Subsidio al Producto - ESP del 4% en 1996 al 25% en 1999. En Méjico se presentó la misma tendencia, al incrementarse este indicador del 16% en 1997 al 22% en 1999 y en Brasil resulta factible que se hayan elevado las ayudas al productor por el aumento de la participación de los recursos estatales en el

Se ha registrado una  
disminución de las  
barreras no  
arancelarias y se ha  
reducido, en algunos  
países, la intervención  
del Estado en la  
producción y el  
comercio agropecuario.

financiamiento agropecuario del 22% en 1999 y al 32% en el 2000.

## Estados Unidos

El país en el cual se encontró una mayor presencia tanto de subvenciones a la exportación como ayudas internas a las semillas oleaginosas fue Estados Unidos. Esta situación es preocupante dada la incidencia que tiene este país en la formación de los precios de estos productos.

Sin entrar a detallar los tipos de política existente, sí vale la pena mencionar en materia de exportaciones, la existencia de una subvención de carácter general de orden fiscal, constituida por el hecho de que parte del ingreso del comercio exterior de la empresa de ventas en el extranjero está exenta del impuesto de renta. Igualmente, se estima que las políticas de crédito, garantías, avales y seguros del "Export Import Bank" y la "Commodity Credit Corporation" involucran elementos de subsidios a las exportaciones.

Por último, la exención del impuesto al mantenimiento de puertos de que gozan las exportaciones y muchas naves de propiedad estadounidense está contraviniendo tanto el principio de Trato Nacional, como la prohibición de los subsidios a las exportaciones de manufacturas.

En lo que se refiere a las ayudas a la producción vale la pena señalar, en primer lugar, el Programa de Préstamos para Mercadeo y en segundo, el denominado Pagos por Deficiencia de Préstamos, que constituyen una forma de sostenimiento de precios para los productores de semillas oleaginosas, a través de los cuales se canalizaron a los agricultores volúmenes muy significativos de recursos, particularmente en el año de 1999. Este tipo de programas constituiría una ayuda sujeta a reducción, pues se estima que ellos no cumplen con el criterio estipulado en el Anexo 2

del Acuerdo sobre la Agricultura que estipula que la ayuda interna exenta de los compromisos de reducción no debe tener el efecto de prestar ayuda en materia de precios a los productores. De aquí la importancia de buscar en la OMC la negociación de compromisos de reducción de ayuda a nivel de productos individuales.

Así mismo, se detectaron exenciones en materia fiscal para los agricultores, como la de ciertos gastos de capital y de los costos multiperiódicos de producción. De igual forma, hay tratamientos fiscales especiales para los préstamos condonados a los agricultores solventes, a los beneficios de capital de determinadas rentas y beneficios fiscales para desarrollo regional y comunal. La presencia de programas de seguros de cosecha e ingreso, de ayuda en caso de desastres naturales y de ayuda alimentaria, entre otros, contribuyen también a distorsionar la producción y el comercio de los bienes objeto de análisis.

## Méjico

En este país no se encontraron subsidios a las exportaciones de productos de la cadena oleaginoso, y en materia de ayudas a la producción se tuvo conocimiento de que los productores de

estos bienes se benefician del programa intitulado Procampo y al menos de uno de los siete programas del denominado Alianza para el Campo, programas cuyo presupuesto se ha venido incrementando sensiblemente en los últimos años. Igualmente, se identificó la existencia de subsidios a la electricidad, al bombeo, a las primas de seguros de cosecha y a los intereses de los créditos.

## Brasil

Al analizar las políticas existentes en Brasil, es necesario destacar, en primer lugar, la existencia de subsidios a las exportaciones como las exenciones de que gozan a las contribuciones a la seguridad social, a través de los programas deno-

Es de importancia  
buscar en la OMC la  
negociación de  
compromisos de  
reducción de ayuda a  
nivel de productos  
individuales.

minados CONFIS, PIS y reintegro de CONFIS y PIS. Así mismo, se detectó la presencia de incentivos cambiarios consistentes en adelantos sobre contratos de cambio y adelantos sobre letras de cambio. En materia fiscal existe una exención sobre el denominado "Withholding tax for remittances overseas as for loan payments and marketing", así como del impuesto sobre las operaciones financieras de los recibos de depósito sobre los productos exportados.

De igual forma, algunos de los programas de importación temporal para perfeccionamiento activo aplican la exención, suspensión o reintegro de derechos de aduana y otros impuestos indirectos no sólo a los bienes que se incorporan al producto final, sino también a los equipos y maquinarias que se utilizan en la fabricación de bienes de exportación.

Las ayudas a la producción, en el caso de Brasil, parecen estar concentradas a través de la provisión de crédito agropecuario a tasas de interés reducidas y a la existencia de precios mínimos de garantía, en algunas regiones del país para los productores de semillas oleaginosas. El subsidio existente al seguro rural se entrega a través de una financiación a tasa de interés reducida al valor de la prima.

## Argentina

Es un gran productor y exportador de semillas oleaginosas y de aceites vegetales, en especial de soya y de girasol. El agro, y particularmente la cadena analizada, reciben un apoyo gubernamental que, en el contexto internacional, puede catalogarse de moderado. La cadena de oleaginosas, grasas y aceites no cuenta con ayudas específicas para ninguno de sus eslabones productivos. Sin embargo, puede beneficiarse de una serie de ayudas de carácter general que buscan apoyar procesos de reconversión, el desarrollo regional o a las pequeñas y medianas industrias, especialmente fiscales, y en algunos casos de tasas de interés preferenciales.

La Cadena de Oleaginosas, Aceites y Grasas no cuenta en la Argentina con subsidios específicos a las exportaciones. Por el contrario, las semillas oleaginosas sin elaborar están sometidas a impuestos a la exportación, que buscan estimular la industria de transformación interna y las exportaciones de productos de la cadena que tengan un mayor valor agregado. El impuesto es del 3,5% sobre el valor FOB, e incluye a las exportaciones cuyo destino son los miembros de Mercosur. No obstante, existen algunos programas de apoyo a las exportaciones. Probablemente el más importante de ellos es el régimen de reembolsos a las exportaciones. Para los aceites vegetales refinados de soya y girasol la devolución es del 10%, cifra que luce elevada. Ante una demanda de los industriales del Perú, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual de ese país realizó una investigación en la que encontró que dicha cifra sobrepasaba en 6,33% y en 7,05%, respectivamente, del valor FOB de las exportaciones a la que efectivamente se debería devolver por los impuestos existentes en la Argentina en los dos aceites mencionados, por lo que concluyó que existía subsidio en tales porcentajes y que se debía aplicar derechos correctivos.

**En Argentina las semillas oleaginosas sin elaborar están sometidas a impuestos a la exportación, para estimular la industria de transformación interna y las exportaciones de productos que tengan un mayor valor agregado.**

## Indonesia

La acción gubernamental fue decisiva en el desarrollo de la palma de aceite en Indonesia. Los apoyos del gobierno no se limitaron a la conformación de sus plantaciones y a la promoción de los esquemas asociativos de pequeños productores. La inclusión del sector en los Planes Quinquenales de Desarrollo Indonésico iniciados en 1969, la entrega de tierras en concesión, la provisión de créditos adecuados y subsidiados, la venta de fertilizantes subvencionados, el establecimiento de un precio oficial al que se debía adquirir la producción para refinación interna - que cubría costos y una utilidad -, la asignación de cuantiosos recursos públicos para adelantar la política de trans-

migraciones que permitió proveer de mano de obra a las nuevas plantaciones, la realización de investigación financiada con fondos oficiales y la producción de buena parte de la semilla utilizada en el país, fueron, entre otros, apoyos gubernamentales vitales para que el sector palmero pudiera desarrollarse aceleradamente. Asimismo, la exención de que gozaron las plantaciones gubernamentales del impuesto a las sociedades y del de importación de maquinaria y equipos contribuyó a su desarrollo y consolidación.

Muchos de estos apoyos se eliminaron a principios de la última década del Siglo XX. Empero, las tasas de interés subsidiadas para nuevas inversiones en plantaciones de palma de aceite y para los esquemas asociativos en que participan pequeños agricultores, así como las concesiones de tierra con el mismo fin, no se desmontaron. Más aún, recientemente se aprobaron medidas que permiten a los productores reestructurar sus deudas en condiciones más favorables. Los fertilizantes, cuya producción es estatal, también se encuentran subsidiados. Además, el gobierno subsidia los costos de transporte de los fertilizantes que se distribuyen en las áreas remotas.

Indonesia no tiene subsidios a las exportaciones de los bienes de la cadena de oleaginosas, grasas y aceites. Por el contrario, cuenta con un impuesto variable a las exportaciones de aceite de palma que busca mantener bajo el precio a los consumidores domésticos, que en ocasiones ha llegado a ser muy elevado.

## Malasia

El impresionante fenómeno de crecimiento de la palma de aceite en Malasia se consiguió con base en una combinación de políticas de incentivo al sector privado y de intervención gubernamental directa en la organización de los pequeños productores y en la rehabilitación y agrupación de sus tierras. En el primer caso, el gobierno otorgó generosos incentivos fiscales, adelantó una vigorosa labor de generación y transferencia de tecnologías, ofreció crédito en condiciones preferenciales y estimuló el desarrollo de empresas agroindustriales integradas.

No obstante, Malasia no cuenta en la actualidad con incentivos o subsidios especiales para el sector de las oleaginosas, aceites y grasas. Empero, en Malasia hay una serie de incentivos, en especial de carácter fiscal, a los que pueden acceder las diversas empresas, incluidas las de grasas y aceites. Tampoco tiene subsidios a las exportaciones de los bienes de la cadena de oleaginosas, grasas y aceites. Por el contrario, existe un impuesto a la exportación de aceite de palma, que varía en consonancia con el valor por tonelada del producto exportado. Tal vez la única subvención en esta materia consiste en que las empresas tienen derecho a una doble deducción de los gastos de promoción de exportaciones y de los seguros, para efectos del impuesto sobre la renta.

## Unión Europea

La Unión Europea tiene una política relativamente sencilla para los bienes de la cadena de oleaginosas, aceites y grasas, comparada con el complejo andamiaje de política que tiene para otras cadenas productivas. La protección no es muy elevada, aunque registra progresividad arancelaria. El único bien que tiene un arancel específico es la margarina con 10 a 15% de grasa de leche. Asimismo, este producto es el único de la cadena en que se puede aplicar la Salvaguardia Especial Agropecuaria. Varios países disponen de preferencias para acceder al mercado comunitario: los países ACP (zona África, Caribe y Pacífico) entran libremente; Argentina, Brasil, Malasia e Indonesia tienen algunas pocas preferencias, y Colombia cuenta con acceso preferencial en las partidas de la cadena, gracias a las preferencias otorgadas a los países andinos como apoyo a su lucha por erradicar los cultivos ilícitos.

Las ayudas internas están representadas en los pagos compensatorios por hectárea, los cuales buscan "compensar" a los agricultores por los ingresos que dejaron de percibir por la eliminación de los precios indicativos, o de soporte, que se suprimieron en la reforma de la Política Agrícola Común en el período de 1991 - 1995. Se trata de un pago, o subsidio, directo que se otorga a los agricultores de oleaginosas por cada hectárea cultivada, y que depende de los ren-

dimientos históricos estimados para cada región productora. Estos pagos, a pesar de su efecto distorsionador de las condiciones de mercado, no fueron incluidos en el cálculo de la Medida Global de Apoyo (MGA), por cuanto quedaron dentro de las políticas excluidas. En consecuencia, no hay compromiso alguno de reducirlos.

## LAS OPORTUNIDADES EN EL ALCA

El análisis de las posibilidades de exportación de los productos objeto del estudio para los países del ALCA considerados como oportunidad (Estados Unidos, Méjico y Guatemala) no resultó muy halagüeño por la presencia de diversos factores. En primer lugar, el tamaño de los mercados es relativamente modesto a juzgar por el comportamiento de las importaciones realizadas por ellos. En efecto, el promedio de las importaciones de Méjico en los últimos cinco años de información disponible para los productos de interés ascendieron a US\$1.140,2 millones, las de Estados Unidos a US\$497,6 millones y las de Guatemala a US\$76,5 millones.

Además, en dichos mercados existe una alta concentración de las importaciones y una alta participación en algunos de los mercados de productos en los cuales Colombia es deficitaria, como los correspondientes a la cadena de soya y los sebos, unido a la ausencia de aranceles en Estados Unidos para algunos productos de potencial exportación como los aceites de palma y palmiste.

El mercado donde podrían obtenerse mayores ganancias de comercio, estimadas éstas como el producto del tamaño del mercado promedio de los artículos con potencial exportador por la ventaja arancelaria relativa que se obtendría frente a los tres principales competidores en dichos mercados como producto de la desgravación, sería el de Méjico (US\$6,4

millones), seguido de lejos por Guatemala (US\$1,9 millones) y por Estados Unidos (US\$1,0 millones). Si se utiliza este criterio para priorizar los productos, estos podrían calificarse en tres listas acorde con el grado de prioridad así:

LISTA A: Aceite de palma crudo US\$2,95 millones, mezclas de aceites y grasas de la partida 151790 (US\$1,40 millones) y jabones de la partida 340011 US\$1,22 millones en Méjico.

LISTA B: Aceite de palmiste crudo en Méjico (US\$0,79 millones), jabones de la partida 340019 en Guatemala (US\$0,85 millones) y las grasas hidrogenadas distintas de aceite de colza (US\$0,51 millones) en Estados Unidos.

LISTA C: Jabones de la partida 340011 en Guatemala (US\$0,46 millones), margarina en Estados Unidos (US\$0,46), jabones de la 340120 en Guatemala (US\$0,33 millones) y jabones de la 340119 en Guatemala (US\$0,33 millones).

Las posibilidades de competitividad de los jabones pueden estar siendo afectadas por el tratamiento asimétrico que se les otorga frente a dos de sus principales materias primas, como son los sebos y la estearina. En este sentido se ameritaría realizar un estudio a fondo sobre esta problemática.

## LAS AMENAZAS

Las presiones de desgravación que se recibirán en los productos objeto de análisis provenientes de los países considerados amenaza (Argentina, Brasil y Estados Unidos) se centrarían en fríjol soya, torta de soya, aceite de soya crudo y harina de soya. Como segunda prioridad, Estados Unidos establecerían las grasas y mezclas de aceites de la partida 15179000 y las de la 15162000, y como tercera prioridad, los jabones. La segunda prioridad de Argentina y Brasil estaría constituida por las grasas y mezclas de aceites de la partida



15179000 y la tercera, por el aceite de soya refinado y las grasas vegetales de la partida 15162000.

Los países que ofrecerían una mayor resistencia a una desgravación acelerada en estos productos serían los andinos, dada su alta participación en las importaciones colombianas. Así, Bolivia se opondría fuertemente en el caso de la torta de soya; este país y, en menor medida Ecuador, en el de fríjol soya. Los opositores serían Bolivia y Venezuela a la liberación acelerada en el aceite de soya crudo; en el aceite refinado de esta semilla, Bolivia y Ecuador; en las grasas de las subpartidas 15162000, Ecuador; y en las grasas de la subpartida 15179000, Bolivia y Ecuador.

Por último, es necesario mencionar que buena parte del comercio al interior de la Comunidad Andina de este tipo de productos está más basado en ventajas artificiales que en competitivas, dadas las imperfecciones existentes en el arancel externo común que caracteriza a los productos de la cadena oleaginosa y a la existencia de un sistema de importación temporal para perfeccionamiento activo en el comercio intrarregional.

## CONSIDERACIONES SOBRE LA ESTRATEGIA PARA LAS NEGOCIACIONES DE LA OMC Y DEL ALCA

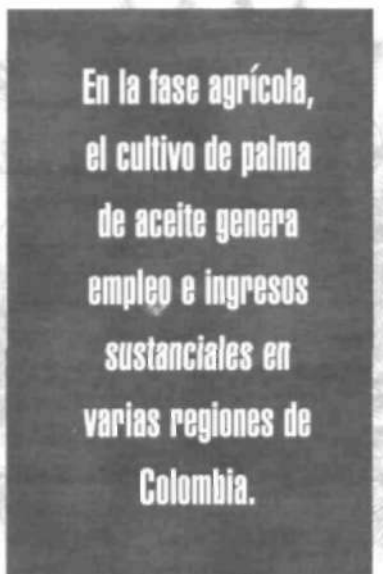
Con base en los análisis y resultados de las secciones anteriores, en esta sección se presentan algunas consideraciones sobre la estrategia de negociación que debe adelantar Colombia en la OMC y en el ALCA en el caso específico de la cadena de oleaginosas, grasas y aceites.

Las consideraciones en las que se debe basar la estrategia colombiana en las negociaciones de

la OMC y del ALCA, para el caso de la cadena de oleaginosas, grasas y aceites son las siguientes:

- La gran importancia económica, social y estratégica de esta cadena productiva. En la fase agrícola, el cultivo de palma de aceite genera empleo e ingresos sustanciales en varias regiones del país y es una alternativa productiva de fundamental importancia dentro de las estrategias gubernamentales y privadas de desarrollo y de pacificación. El cultivo de la soya tiene importancia para la alimentación animal y como alternativa de rotación de cultivos y de enriquecimiento del suelo en importantes áreas agrícolas del país. En la fase industrial, las empresas de aceites y grasas, alimentos para animales, jabonería y demás relacionadas con la cadena son generadoras de empleo y riqueza muy significativas y tienen una participación considerable en la industria alimentaria nacional.

La alta sustituibilidad existente entre los distintos productos de la cadena (v.g, aceite de palma con aceites de semillas oleaginosas, estearina con sebos), hace más compleja la negociación y la defensa de los diferentes subsectores productivos.



El hecho de que las barreras al acceso a los principales mercados colombianos no son, en términos generales, muy elevadas. Ni desde el punto de vista arancelario, ni del de las barreras no arancelarias, existen mayores problemas para el acceso del aceite de palma colombiano y sus derivados y subproductos, a los mercados europeos y del continente americano<sup>2</sup>. De manera que la obtención de mayor acceso, aunque importante, no parece ser el problema principal. El mantenimiento de los márgenes de preferencia en varios mercados, su ampliación y la armonización de las condiciones de acceso al mercado andino pueden ser temas más importantes.

<sup>2</sup> Sobre las barreras técnicas que puedan presentarse a dicho acceso no se cuenta con suficiente información. Por lo tanto, la anterior aseveración se refiere a las barreras arancelarias y a las no arancelarias de carácter comercial (prohibiciones de importación, cuotas, licencias previas, etc.).



El mantenimiento de elevados y crecientes subsidios internos y a la exportación de soya y sus productos en el principal actor del mercado mundial, Estados Unidos. Esta situación determina un mayor volumen de producción de fríjol y aceite de soya en ese país y afecta la competitividad del aceite de palma. Además, dificulta el desarrollo del cultivo de la soya en el país, el cual tiene importancia, como se mencionó, para la alimentación animal y como alternativa de rotación y de enriquecimiento del suelo en importantes áreas agrícolas del país. Adicionalmente, Méjico - que tiene una importancia como importador - y, al parecer, Brasil - gran productor y exportador - también han venido incrementando sus ayudas internas recientemente.

Los resultados de la Ronda Uruguay del GATT, en lo que respecta a los bienes de la cadena, no fueron los esperados. En lo referente al acceso a los mercados, importadores significativos de estos productos, tales como China y Rusia, no eran miembros del GATT y, en consecuencia, no hicieron ningún tipo de compromisos en esta materia. En relación con los subsidios - internos y a las exportaciones - los resultados de la Ronda no fueron mucho mejores. Uno de los mayores exportadores mundiales, los Estados Unidos, ha incrementado sus subvenciones a la soya, y otros países, como Méjico y Brasil, que tienen importancia en el mercado, también lo han hecho. Esta situación se ha presentado gracias a que los compromisos de reducción de la ayuda interna se hicieron de manera global, y no por productos, lo que permite reducir el apoyo a unos bienes y aumentárselo a otros.

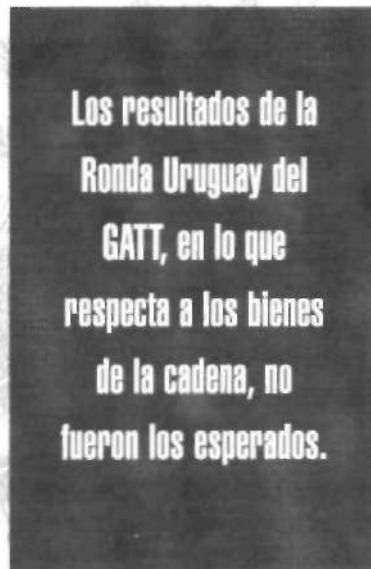
El hecho de que en el continente americano están tres de los mayores exportadores de soya, otras semillas oleaginosas y sus

derivados (Estados Unidos, Argentina y Brasil), lo que hace del continente un gran exportador de oleaginosas semestrales y sus procesados. Por el contrario, las exportaciones de productos de palma de aceite son incipientes y el continente es deficitario en ellos, aunque las importaciones son moderadas.

#### *Objetivos de las negociaciones*

Los objetivos generales de las dos negociaciones analizadas para la cadena oleaginosa y aceitera colombiana deben ser:

- La ampliación de las condiciones de acceso a los principales mercados, en especial europeos y americanos.
- La armonización de las condiciones de acceso al mercado andino.
- La reducción de las distorsiones existentes en los mercados internacionales, ocasionadas por las subvenciones internas y a la exportación de los bienes de la cadena, las cuales deprimen sus cotizaciones internacionales.



Para cumplir estos objetivos generales, los objetivos específicos para las negociaciones de la OMC deben ser:

- La ampliación de las condiciones de acceso a los principales mercados para Colombia, en especial europeos y americanos.
- El establecimiento de condiciones adecuadas de acceso al mercado en los países que no hacían parte del GATT en la Ronda Uruguay, pero entraron, o están en proceso de hacerlo, a la OMC, en especial los grandes consumidores como China, Rusia, etc.
- El mantenimiento del Sistema Andino de Franjas de Precios - SAFF, mecanismo de defensa frente a las oscilaciones de los precios internacionales, las cuales son muy significativas en los bienes de la cadena.

- La armonización de las consolidaciones andinas en la OMC para que el SAFF pueda funcionar adecuadamente como un arancel común frente a terceros países.
- La eliminación de los picos arancelarios, de la progresividad arancelaria, de los aranceles específicos y de las barreras no arancelarias que aún se mantienen en algunos mercados importantes, tanto en países industrializados, como en algunas naciones en desarrollo.
- La eliminación de los subsidios a la exportación de los bienes de la cadena.
- La sustancial reducción de las subvenciones internas a los productores de oleaginosas en los principales países productores, en especial en Estados Unidos.

Y los objetivos específicos para las negociaciones del ALCA deben ser:

- La preservación, por el mayor espacio de tiempo posible, de los márgenes de preferencia con que cuenta Colombia en algunos de los principales mercados, y su ampliación.
- La armonización de las preferencias arancelarias de los países andinos.
- El mantenimiento del SAFF y la defensa del mercado andino frente a las fluctuaciones extremas de los precios internacionales, el "dumping" y los subsidios.
- El establecimiento de una Salvaguardia Especial Agropecuaria de fácil aplicación por los países en desarrollo.
- La eliminación de los subsidios internos y a las exportaciones para el comercio continental en los bienes de la cadena.
- La negociación de una salvaguardia cambiaría.

### *Bases de la estrategia*

La consecución de los objetivos mencionados requiere de una estrategia coherente en las dos

negociaciones, que parta de la base de que el país fortalezca su trabajo conjunto con las otras naciones andinas, con las que debe negociar de forma unificada en ambos escenarios multilaterales. La negociación mancomunada de los países de la CAN es fundamental para conseguir que el mercado andino funcione como una verdadera unión aduanera, en la que las condiciones de acceso de productos de la cadena a cualquiera de los países miembros desde terceros países sean idénticas.

Adicionalmente, la estrategia de negociación debe contemplar, en cada uno de los dos escenarios, los aspectos particulares de ellos. Algunas consideraciones al respecto se hacen a continuación.

### *La OMC*

En la OMC, la prioridad debe ser la consecución de un tratamiento especial y más favorable para los países en desarrollo (p.e.d.) que permita:

- Obtener un mayor acceso a los principales mercados.
- Eliminar o reducir sustancialmente las subvenciones internas y a las exportaciones en los países industrializados.
- Mantener los instrumentos de defensa con que estos países - y Colombia - cuentan.
- Armonizar las consolidaciones de las naciones andinas, tanto en términos de aranceles consolidados, como de contingentes arancelarios.

Tanto en lo referente a las condiciones de acceso, como en lo relativo a las subvenciones internas y a la exportación, los p.e.d. no deberían hacer concesiones hasta que se mejoren las condiciones de acceso al mercado de los países desarrollados y se equiparen los niveles actuales prevalecientes en estos países con los actualmente existentes en los p.e.d.

La ampliación de las oportunidades de acceso requiere, asimismo, que los países que están en proceso de adhesión a la OMC, o los que lo inician, también establezcan claros compromisos en esta materia. Este aspecto es muy importante,

3 Aunque en los países estudiados no hay picos arancelarios, si puede haberlos en otros mercados importantes que no fueron analizados en este trabajo.

si se tiene en cuenta que algunos de los grandes importadores de aceites no formaban parte del GATT en la Ronda Uruguay y actualmente están en proceso de adhesión (por ejemplo, China y Rusia), y el establecimiento de compromisos que otorguen acceso real y no discriminatorio a sus mercados puede ampliar las posibilidades de exportación colombianas.

En relación con el tercer tópico, los p.e.d. deberían poder mantener las pocas herramientas de defensa de su agro y de apoyo a sus productores con que cuentan actualmente. Para el caso colombiano, dichas herramientas fundamentales son el SAFP, los subsidios directos como el Incentivo a la Capitalización Rural - ICR, los fondos parafiscales y los fondos de estabilización de precios.

Respecto al SAFP, cuyo mantenimiento es indispensable para defender al país de las bruscas oscilaciones de los precios internacionales, debería estudiarse la posibilidad de incluir, como parte del trato especial y más favorable para los p.e.d., la aceptación, como política permitida, del uso de mecanismos de estabilización del costo de las importaciones atados a los precios internacionales, de manera que se resuelva definitivamente la duda sobre la legalidad de las franjas. Aunque esta última, en nuestra opinión, no admite duda, ya que en la OMC las normas establecidas se refieren siempre a los aranceles consolidados, y no existe ninguna prohibición de mover los aranceles por debajo de los consolidados con la frecuencia que se requiera, es mejor darle una mayor seguridad jurídica al SAFP, lo que puede hacerse introduciendo una disposición que le permita a los p.e.d. utilizar este tipo de mecanismos, bastante transparentes y ligados a los precios internacionales.

Otro tanto debería pensarse en el caso de los fondos de estabilización de precios, o de los mecanismos de estabilización de los ingresos de exportación, cuya legalidad no parece estar en

discusión, pero sobre los cuales es importante establecer una provisión que explícitamente los permita como parte del trato especial y diferenciado.

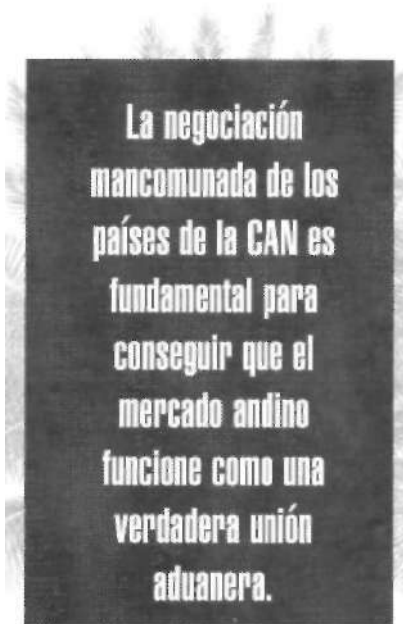
El ICR, los subsidios a la inversión y los otorgados a los insumos forman parte ya del trato especial y diferenciado conseguido en la Ronda Uruguay, siempre y cuando sean de carácter general y hagan parte de los planes de desarrollo rural de estos países. El país debe abogar por su mantenimiento.

Finalmente, debe aprovecharse la nueva negociación para armonizar los compromisos de los países andinos, haciendo uso, de ser necesario, del Artículo 24 del GATT que permite a las uniones aduaneras renegociar sus compromisos ante la organización. Las diferencias en los compromisos establecidos por los miembros de la CAN en la OMC ha sido causa de problemas y conflictos para la cadena colombiana. Su armonización es indispensable, por lo que las naciones andinas deben usar las herramientas que les permiten hacerlo.

#### EL ALCA

Teniendo en cuenta las consideraciones y análisis efectuados en las secciones anteriores, las prioridades de las negociaciones del ALCA deben ser:

- La unificación de las condiciones de acceso al mercado andino de los bienes de la cadena, de manera que se acabe con las "perforaciones" y los tratamientos dispares.
- La defensa del mercado andino de las fluctuaciones de los precios internacionales, de los subsidios y el "dumping".
- El mantenimiento de los márgenes de preferencia o el mejoramiento de las condiciones de acceso a los principales mercados.



- La obtención de un tratamiento más favorable para los p.e.d (lo que incluye las asimetrías).

En relación con el primer punto, los países andinos deben negociar unificadamente, adoptar un mismo Arancel Externo Común - AEC - incluido el SAEP - y usar la negociación para armonizar sus preferencias.

Con respecto al segundo aspecto, las naciones andinas deben insistir en que en la desgravación no se va a cobijar al arancel variable de las franjas, dado su papel fundamental en la estabilización del precio de las importaciones, y en el combate a las cotizaciones externas extremadamente bajas y a los casos de "dumping" y subsidios. En este marco debería estudiarse, con antelación a la negociación, la conveniencia de la cobertura actual de la franja del aceite de palma crudo. En este mismo sentido deben propender por el establecimiento de una cláusula de salvaguardia automática con disparadores por cantidad para el sector y aplicables durante la vigencia del acuerdo y de medidas "antidumping" que se puedan aplicar con facilidad.

De igual forma, deben abogar porque los subsidios directos e indirectos a la exportación, incluyendo el "drawback", y las ayudas internas que tienen un efecto distorsionante, se eliminen para el comercio hemisférico tan pronto entre en vigor el acuerdo, o al menos que ello se haga con la misma gradualidad con que se va a hacer la desgravación comercial, para que no se ganen mercados a punta de subvenciones. En todo caso, debe existir la posibilidad de aplicar derechos compensatorios automáticos contra importaciones subsidiadas. Como parte del trato especial y diferenciado, se podría plantear que se invierta la carga de la prueba (es decir, que los países desarrollados, que cuentan con mayores recursos, deban probar en estos casos que sus exportaciones no tienen subsidios). En

este caso, como en el de la OMC, es fundamental precisar en los textos lo que se entiende como subsidio y como distorsionante. Una posibilidad es que se negociaran, con antelación a la suscripción del acuerdo, unas listas que incluyan las prácticas que se consideran subvenciones a la exportación y las ayudas internas que causan distorsión a la producción o al comercio.

Sobre el tercer tema, debe señalarse que el mantenimiento de los actuales márgenes de preferencia y la mejora en las posibilidades de acceso a los principales mercados es fundamental para el crecimiento de las exportaciones colombianas.

No sobra recordar que la expansión de los cultivos de palma de aceite hace parte de las prioridades del Estado y de la sociedad colombianos y que la mayor parte del crecimiento de la producción debe destinarse a los mercados externos, ante el hecho de que el mercado nacional ya está autoabastecido. En consecuencia, es indispensable facilitar la consecución de nuevos mercados y la consolidación de los existentes para las exportaciones de aceites de palma y de palmiste crudos y sus derivados, con base en el mantenimiento de los actuales márgenes de preferencia, durante el mayor tiempo posible, y en el mejoramiento de las condiciones de acceso, además de a los mercados europeos, a los

del continente americano.

El mantenimiento y ampliación de los márgenes de preferencia actuales, y el balance entre las posibilidades de exportación e importación en esta cadena en los países oportunidad y amenaza considerados, exige de una negociación en el ALCA que incluya a la cadena entre los bienes más sensibles, cuya desgravación se hace a más largo plazo, que establezca asimetrías a favor de los países con menores grados de desarrollo y que inicie el proceso de desgravación a partir de los aranceles actualmente aplicados a cada país. Con respecto al segundo aspecto, sería fundamental que Brasil, Argentina y Méjico queden incluidos

La inestabilidad de las monedas de varios de los países del continente y las desviaciones de comercio que ellas pueden crear, ameritan el establecimiento de cláusulas de salvaguardia cambiaria.

en una categoría de desarrollo mayor a Colombia, en la que deban hacer una desgravación más acelerada y tengan más tardío acceso a la desgravación de los distintos mercados del continente. De esta manera Colombia mantendría, y conseguiría o ampliaría, los márgenes de preferencia con que cuenta en algunos productos y mercados, frente a los grandes exportadores del continente, todos ellos con un mayor nivel de desarrollo económico, por el mayor tiempo posible, lo que le permitiría consolidar tales mercados.

La inestabilidad de las monedas de varios de los países del continente y las desviaciones de comercio que ellas pueden crear, aunados a las diferencias en los grados de solidez de sus economías y la ausencia de coordinación de las políticas cambiaría, fiscal y monetaria en el hemisferio, ameritan entonces el establecimiento de cláusulas de salvaguardia cambiaría.

En el ALCA, el país debe establecer alianzas con los países de similar o menor nivel de desarrollo, o con todos los que estén de acuerdo con que se reconozcan los distintos grados de desarrollo y haya, en consecuencia, lugar a un tratamiento más favorable y a asimetrías en la negociación, que permitan al país mantener mecanismos de defensa y obtener preferencias más tempranas respecto a las economías más desarrolladas (en particular, Estados Unidos, Canadá, Méjico, Brasil y Argentina).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIDIN, Z. 1998. Indonesian government policy on investment *In: 1998 International Oil Palm Conference, September 23-25, Nusa Dua Bali, Indonesia. Proceedings. IOPRI, Medan. p.24-27.*

AHMAD, 1.1999. The international trade in palm oil: Prospects and challenges. *In: 1999 PORIM International Palm Oil Congress (Economics and Marketing 1). Proceedings. PORIM, Kuala Lumpur. p.70-74.*

AZIZ ABDUL, A.R. 1998. Malaysian oil palm industry: Retrospect and prospect. *In: 1998 International Oil Palm Conference, September 23-25, Nusa Dua, Bali, Indonesia. Proceedings. IOPRI, Medan. p.547-553.*

BANGUN, D. 1998. Strengthening strategy of oil palm agro-based industry toward globaliztion era. *In: 1998 International Oil Palm Conference, September 23-25, Nusa Dua, Bali, Indonesia. Proceedings. IOPRI, Medan. p.55-61.*

CASSON, A. 2000. The Hesitant Boom: Indonesia's Oil Palm Sub-Sector in an Era of Economic Crisis and Political Change. Bogor, Indonesia.

COGELS, P. 1999. The common agricultural policy of the European Union and its impact on the oilseeds, oilmeals, oils and fats sector. *In: 1999 PORIM International Palm Oil Congress (Economics and Marketing). Proceedings. PORIM, Kuala Lumpur. p.3-7.*

FAO 2000. World Agriculture: Towards 2030, FAO, Roma.

FEDERACIÓN NACIONAL DE CULTIVADORES DE PALMA DE ACEITE. BOGOTÁ (COLOMBIA). 2000. Visión y Estrategias de la Palmicultura Colombiana: 2000 - 2020. Lincamientos para la Formulación de un Plan Indicativo para el Desarrollo de la Palma de Aceite. Fedepalma. Bogotá. 290p.

FRY, J. 1998. Implications of recent developments in Asian economies and in the global economy for the palm oil industry. *In: 1998 International Oil Palm Conference, September 23-25, Nusa Dua, Bali, Indonesia. Proceedings. IOPRI, Medan. p.28-35.*

HAMILTON, A. 1998. Financing the Asian palm oil industry through the current economic crisis and beyond. *In: 1998 International Oil Palm Conference, September 23-25, Nusa Dua, Bali, Indonesia. Proceedings. IOPRI, Medan. p.535-539.*

JUMAN, M.; KOK, K.S. 1998. Desarrollo de plantación de palma de aceite bajo el programa de pequeños agricultores organizados: la experiencia de FELCRA. Palmas (Colombia) v. 19 no. Especial, p.125-130.

LMC INTERNATIONAL Ltd. 1999. Comparative costs of production for palm oil in Colombia, Indonesia and Malaysia. LMC International, Oxford, England.

\_\_\_\_\_. 2001. The LMC Worldwide Survey of Oilseeds and Oil Production Costs, 2001 Report, Oxford, England.

MALAYSIA. MINISTRY OF AGRICULTURE. 1993. The National Agricultural Policy (1992-2010). Kuala Lumpur, Malaysia.

MALAYSIA. MINISTRY OF PRIMARY INDUSTRIES. 1993. Malaysia's Primary Commodities. Kuala Lumpur, Malaysia. December.

MOHD HASHIM, T.1998. Administración de plantaciones: experiencias en Malasia. Palmas (Colombia) v.19 no. Especial, p.257-265.

- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO-OMC. 1997. Examen de las Políticas Comerciales, Brasil. Informe de la Secretaría. Ginebra.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO - OMC. 1999. Examen de las Políticas Comerciales, Estados Unidos. Informe de la Secretaría. Ginebra.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO-OMC. 1998. Examen de las Políticas Comerciales, Méjico. Informe de la Secretaría. Ginebra.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO - OMC 1997. Examen de las Políticas Comerciales, Malasia. Informe de la Secretaría. Ginebra, Noviembre 3.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO - OMC. 1998. Examen de las Políticas Comerciales, Argentina. Informe de la Secretaría. Ginebra, Octubre 2.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO - OMC 1998a. Examen de las Políticas Comerciales, Indonesia, Informe de la Secretaría, Ginebra, Noviembre 5.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO - OMC 2000. Examen de las Políticas Comerciales, Unión Europea. Informe de la Secretaría. Ginebra, Junio 14.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT -OECD. 2000. Agricultural Policies, Market and Trade: Monitoring and Outlook. París.
- OECD. 2000a. Agricultural Outlook 2000 - 2005. París.
- OSPINA, M. L.; OCHOA, D. 1998. La palma de aceite en Colombia. Apuntes y memorias. Fedepalma, Bogotá, v. 1, 232p.; v. 2, 387p.
- PAMIN, K. 1998. A hundred and fifty years of oil palm development in Indonesia: from the Bogor Botanical Garden to the industry. *In*: 1998 International Oil Palm Conference, September 23-25, Nusa Dua Bali, Indonesia. Proceedings. IOPRI, Medan. p.3-23.
- PAMIN, K.; BUANA, L 1999. Development of the oil palm industry in Indonesia. *In*: 1999 PORIM International Palm Oil Congress (Economics and Marketing). Proceedings. PORIM, Kuala Lumpur, p. 11-19.
- RETHINAM, E. 1999. Oil Palm in India-Emerging Trends and Opportunities in the Next Millenium. *In*: 1999 PORIM International Palm Oil Congress (Economics and Marketing). Proceedings. PORIM, Kuala Lumpur, p.20-26.
- ROSENZWEIG, A. 2000. La Política de Comercio Exterior del Sector Agropecuario de Mejico durante la Decada de los Noventas. En: La politica Sectorial Agropecuaria en Mejico: Balance de una Decada. MCA, Mejico, D.F.
- TEAH, Y. K.; ZHOU, L F.; HAMIRIN K. 1999. Market prospects of oil palm in China. *In*: 1999 PORIM International Palm Oil Congress (Economics and Marketing). Proceedings. PORIM, Kuala Lumpur, p.53-60.
- TOMICH, T.P.; MAWARDI, M.S. 1995. Evolution of palm oil trade policy in Indonesia 1978- 1991. *Elaeis* (Malasia) v.7 no.1, p.87-102.
- TONDOK, A.R. 1998. Production and marketing of the Indonesian palm oil past, present and the future. *In*: 1998 International Oil Palm Conference, September 23-25, Nusa Dua, Bali, Indonesia. Proceedings. IOPRI, Medan. p.62-71.
- YUSOF, B.; RAMLI, A. 1996. Situacion del aceite de palma en el sureste asiatico. *Palmas* (Colombia) v. 17 no. 1, p.65-69.