

Riesgos y oportunidades del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, en el sector de las semillas oleaginosas, aceites y grasas de Colombia.

Risks and Opportunities Posed by the Free Trade Area of the Americas, FTAA, on the Oilseeds, Oils and Fats Sector in Colombia.

Jens Mesa Dishington;
Jaime González Uriana;
Edén Bolívar C.¹

Resumen

La propuesta de un acuerdo para conformar el Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, pretende establecer una Zona de Libre Comercio en el hemisferio de las Américas, abarca 34 países cerca del 32% del Producto Interno Bruto, PIB, y consolida un mercado de alrededor de 840 millones de habitantes. No cabe duda que esta propuesta por sus grandes dimensiones y considerando la marcada importancia del continente en la producción mundial de semillas oleaginosas, aceites y grasas, definirá las reglas de comercio y determinará las condiciones de comercialización de estos productos básicos en la región.

Colombia es el principal productor de aceite de palma en el continente americano, pero su participación en el mercado mundial de aceites y grasas es marginal, haciendo que el país sea un tomador de precios en el contexto global, sin embargo, no se debe ignorar que la Agroindustria de la Palma de Aceite en Colombia es el pilar del mercado de semillas oleaginosas, aceites y grasas en el país.

Además, el desempeño dinámico exhibido por este sector y el progreso significativo, al alimentar la productividad en años recientes, muestran que el país tiene un gran potencial de construir una parte de su presente y futuro a partir de la palma de aceite. A pesar de esto, los líderes mundiales en la producción de aceites vegetales continúan teniendo más bajos costos de producción. Esto puede ser atribuido principalmente al alto "Riesgo País", asociado con las dificultades en el orden público, desequilibrios macroeconómicos en lo fiscal y en la cuenta corriente, infraestructura inadecuada y el alto costo del capital en Colombia.

Eso es adicionalmente agravado por la política agrícola de los principales productores de aceites vegetales que otorgan subsidios y ayudas internas a sus productores domésticos e imponen barreras no arancelarias en sus mercados domésticos, lo cual no sólo distorsiona los precios internacionales sino también los flujos de comercio internacional entre los países.

En vista de esto, es fundamental que el Gobierno de Colombia asegure que las negociaciones del ALCA sean contempladas dentro de un marco de reglas de juego transparentes, que garanticen condiciones equitativas en el comercio de semillas oleaginosas, aceites y grasas y estimulen la expansión competitiva de la palma de aceite de Colombia, para poder lograr las necesarias economías de escala y así aprovechar las amplias oportunidades de exportación disponibles en el contexto de una eventual integración comercial de la región americana.

Palabras Claves

ALCA, Acuerdos Comerciales, Comercio Exterior, Zona de Libre Comercio, Competitividad, Ayudas Internas, Subsidios a las Exportaciones, Aceite de Palma, Aceite de Soya, Semillas Oleaginosas, Aceites Grasas.

1. Presidente Ejecutivo, Coordinador de Comercio Exterior y Directora Económica de Fedepalma.

Summary

The proposed Free Trade Area of the Americas (KTAA) agreement aims to establish a hemisphere-wide free trade zone in the Americas, covers 34 countries with nearly 32% of the world's Gross Domestic Product and consolidates a market of around 840 million people. There is no doubt that this proposed agreement, given its wide scope and considering the marked importance of the American continent in the world production of oilseeds and oils and fats, will define the rules of trade and determine the conditions of marketing these commodities in the region.

Colombia is the main producer of palm oil in the continent but its share in the oils and fats world market is marginal thus making it a price taker in the global context. However, it can not be ignored that the Colombian oil palm agroindustry is the pillar of the oilseeds, oils and fats market in the country. Moreover, the dynamic performance exhibited by this sector and the significant progress in enhancing productivity in recent years prove that the country has a great potential of building its present and future economy based on oil palm. Despite these, however, world leaders in vegetable oil production continue to have lower production costs. This can be attributed largely to the high "country risk", associated with the difficult public order situation, macroeconomic imbalances in the fiscal and current accounts, inadequate infrastructure facilities and high cost of capital in Colombia.

This is further aggravated by the agricultural policies of major vegetable oil producing countries granting subsidies and domestic support to their domestic producers and imposing non-tariff barriers in their domestic markets, which not only distort international prices but also the flow of international trade between countries.

In view of these, it is fundamental for the Colombian government to ensure that the FTAA negotiations are undertaken in a level playing field with transparent rules to guarantee equitable conditions in the trading of oilseeds and oils and fats in the American continent and to stimulate the competitive expansion of oil palm in Colombia in order to achieve the economies of scale necessary to take full advantage of the vast export opportunities available within the context of an eventual commercial integration of the American region.

Mercado mundial de semillas oleaginosas, aceites y grasas

El mercado de semillas oleaginosas en el mundo está compuesto por 10 semillas oleaginosas² y 17 aceites y grasas animales y vegetales³. De la molienda de estas semillas se obtienen dos productos, los aceites y las tortas oleaginosas, los primeros se caracterizan por ser fuentes de calorías y las segundas de proteínas. Tanto el porcentaje de contenido de aceite y de torta de estas semillas como los usos de los aceites que se extraen de ellas son diversos. Cerca del 80% del consumo mundial de aceites y grasas se utiliza para fines

comestibles y el 20% para usos no comestibles. Los segmentos del mercado que incorporan los aceites y grasas como materias primas en sus procesos de producción son: aceites refinados de cocina, margarinas, mantecas, *shortenings*, grasas para helado, para panadería, para frituras, para la elaboración de velas, jabones, cremas, cosméticos, detergentes, pinturas, lubricantes y biocombustibles, entre otros.

Los cultivos de semillas oleaginosas de ciclo corto, como el frijol soya, la colza, y el girasol, entre otras, se caracterizan por estar ubicados en las zonas templadas del norte y del sur. Los principales productores de estas

2. Fríjol soya, Semillas de algodón, Mam. Girasol, Colza, Ajonjolí, Almendra de Palma, Copra, Lino y Ricino.
3. Aceites de Soya, Algodón, Maní, Girasol, Colza, Ajonjolí, Maíz, Oliva, Palma, Palmiste, Coco, Mantequilla como grasa. Grasa de Cerdo, Aceite de Pescado, Aceite de Lino, Aceite de Ricino, Sebos y Grasas Animales.

semillas son: Estados Unidos, Brasil, Argentina, Canadá y países de Europa Central y de la ex URSS, como Ucrania. A su vez, los cultivos de semillas y frutos oleaginosos de tardío rendimiento, como la palma de aceite y el coco, están localizados en la franja tropical, y países como Malasia, Indonesia, Filipinas, Nigeria y Colombia cuentan con las mayores producciones.

En el año agrícola 2001/02, la producción mundial de las 10 semillas oleaginosas fue de 320,5 millones de toneladas, y más de la mitad de ésta se explica por el fríjol soya, cuya participación fue de 57,2%. Las otras semillas oleaginosas que le siguen en importancia son algodón, colza, maní, girasol, y palmiste, entre otras (Fig. 1).

En cuanto al comercio, 67 millones de toneladas de semillas oleaginosas se tranzaron a nivel mundial en 2001/02, lo que representa el 20% de su producción. Del total de exportaciones realizadas en ese período, el fríjol soya participó con el 82,4%, configurándose en la semilla más tranzada en el ámbito internacional (Fig. 2).

De otra parte, la producción mundial de los 17 aceites y grasas animales y vegetales fue de 119,4 millones de toneladas para el período 2001/02. Se observa que el aceite de soya participa con el 24,5% y el aceite de palma con el 20%, seguidos por el aceite de colza, los sebos y grasas animales y el aceite de girasol, entre otros. Es importante resaltar que el aceite de soya, sumado con los aceites de palma y de palmiste, explica cerca del 50% de la producción mundial de aceites y grasas (Fig. 3).

Las exportaciones mundiales de aceites y grasas alcanzaron los 39,6 millones de toneladas en 2001/02, que corresponde al 34% de su producción. En contraste con el comercio de semillas oleaginosas, en donde el fríjol soya ocupa el primer lugar, el aceite

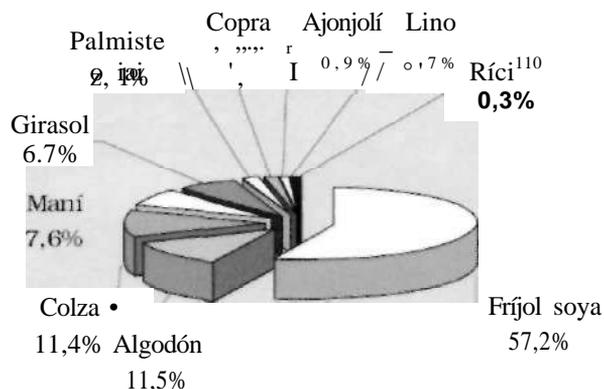


Figura 1. Producción mundial de las 10 semillas oleaginosas. 2001/02.

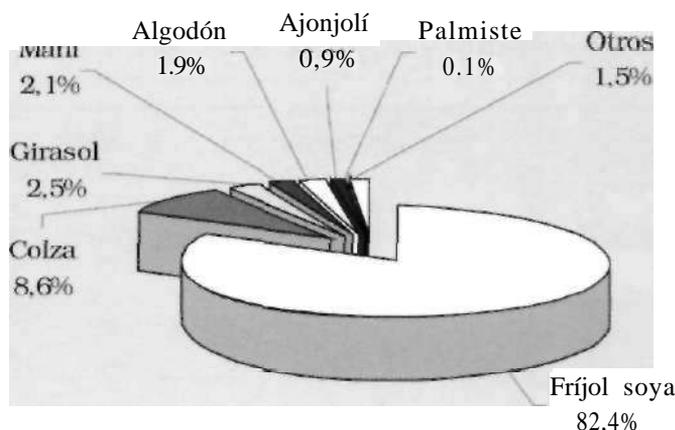


Figura 2. Exportaciones mundiales de las 10 semillas oleaginosas. 2001/02.

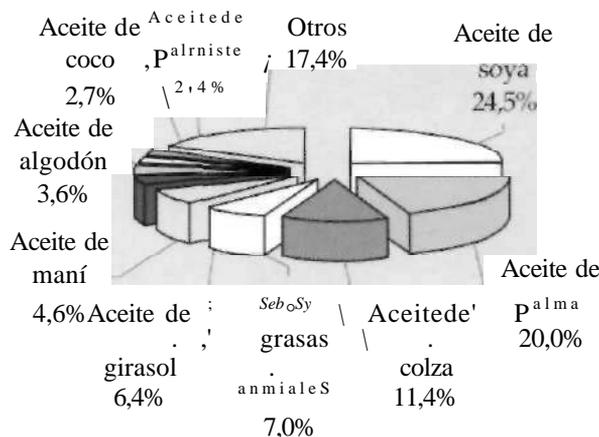
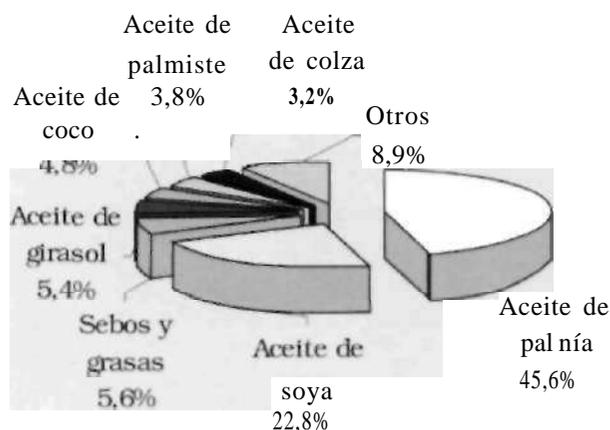


Figura 3. Producción mundial de los 17 aceites y grasas animales y vegetales. 2001/02.



Exportaciones mundiales de los 17 aceites y grasas animales y vegetales. 2001/02

Tabla Indicadores económicos y de población del ALCA. 2001

Bloque Económico	Hiles de millones de US\$	%	No. habitantes	%
NAFTA	11.466	89,6	414	49,3
Mercosur y Chile	860	6,7	234	27,9
CAN	288	2,3	115	13,7
Centroamérica y el Caribe	177	1,4	76	9,1
Total ALCA	12.792	100,0	840	100,0

de palma participó con el 45.6% del total exportado de aceites y grasas. seguido del aceite de soja 22.8%, los sebos y grasas animales 5,6%. aceite de girasol 5,4%. aceite de coco 4,8% y otros aceites 15,9% (Fig. 4).

Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA

El Área de Libre Comercio de las Américas. ALCA, se comenzó a negociar en diciembre de 1994 con motivo de la Cumbre Presidencial Hemisférica, realizada en Miami. en cuya reunión Estados Unidos propuso la conformación de una Zona de Libre Comercio del continente. El ALCA pretende el establecimiento de un Tratado de Libre Comercio, TLC, entre 34 países del continente americano y agrupa los bloques comerciales del NAFTA, los de Centro América y el Caribe, la Comunidad Andina de Naciones, CAN. el Mercado Común del Sur. Mercosur. y Chile.

El Acuerdo representa cerca del 32% del Producto Interno Bruto, PIB, mundial, y cuenta con una población de alrededor de 840 millones de habitantes. Es importante señalar que el 90% del PIB de la región se encuentra en los países que conforman el NAFTA, el 7% en el Mercosur y Chile, el 2% en la CAN y el 1% en Centro América y el Caribe. De otra parte, el 49% de la población está ubicada en NAFTA, el 28% en el Mercosur y Chile, el 14% en la CAN y el 9% en Centro América y el Caribe. Cabe destacar que el ALCA comprende economías de alto, mediano y bajo nivel de desarrollo, que corresponden a diferentes estructuras productivas y diversidad de intereses (Tabla 1 y Fig. 5)

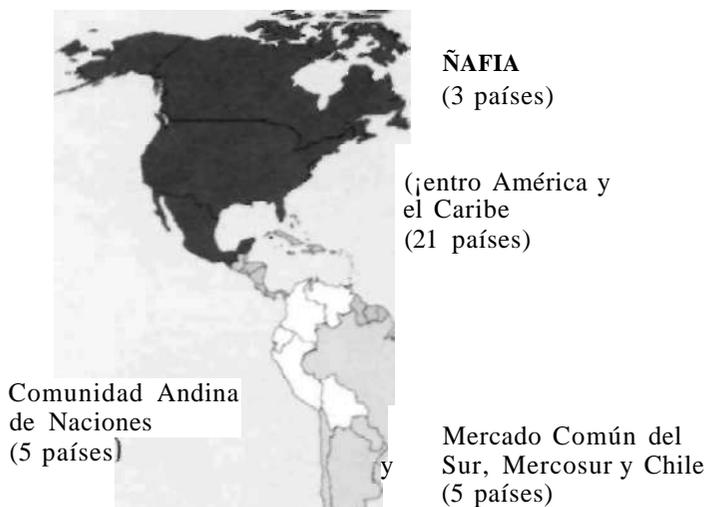


Figura Agrupaciones de bloques comerciales en el ALCA.

Mercado de Semillas Oleaginosas en el ALCA

El ALCA contribuye con el 56,8% de la producción mundial de semillas

1. \ fiera al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, II CAN,

oleaginosas, al alcanzar 181,9 millones de toneladas durante el período 2001 / 02. y su distribución por bloques comerciales refleja una gran concentración en el NAFTA y el Mercosur y Chile. El fríjol soya producido en el continente representa el 85.5% de la producción de oleaginosas en el mundo, debido a que los grandes productores de esta semilla se encuentran en América. La semilla de algodón ocupa el segundo lugar con una participación del 24.1%. Dentro del continente, también la distribución de la producción muestra que el fríjol soya ocupa el primer puesto y la semilla de algodón el segundo.

El consumo de semillas oleaginosas en el ALCA fue de 115,9 millones de toneladas durante ese mismo período, lo cual representa el 42,7% del consumo mundial. De manera similar a la producción, el 97% de la demanda en el continente corresponde a los países del NAFTA y el Mercosur y Chile, los primeros con el 53,3% y los segundos con el 44%. Los países de la CAN apenas participan con el 2,4% y los de Centro América y el Caribe tan sólo con el 0,4%. Por productos, el de mayor consumo es el fríjol soya que contabiliza el 87,2% de la demanda de América, seguido por el girasol con tan sólo el 4% (Fig. 6 a 9).

Así mismo, el ALCA es el gran protagonista de las exportaciones de semillas oleaginosas en el mundo, con una cifra de 61,3 millones de toneladas en 2001/02 que explica el 91.5% de las exportaciones mundiales. Cabe destacar que el NAFTA, el Mercosur y Chile realizan el 80 y el 91% de sus exportaciones, respectivamente, hacia países localizados fuera del ALCA, mientras que Centro América y el Caribe realizan sus exportaciones en un 61,1% a países del continente fuera de sus bloques, un 34,2% a países por fuera de América y el resto a países que hacen parte de sus bloques comer-

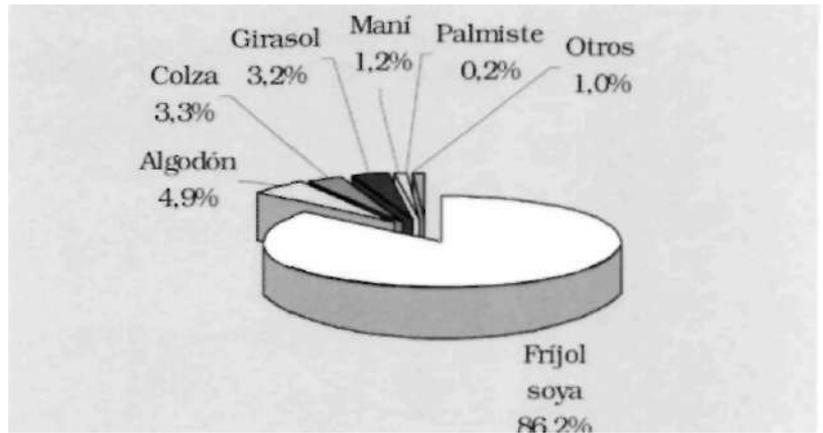


Figura 6 Producción de semillas oleaginosas por productos en el ALCA. 2001/02

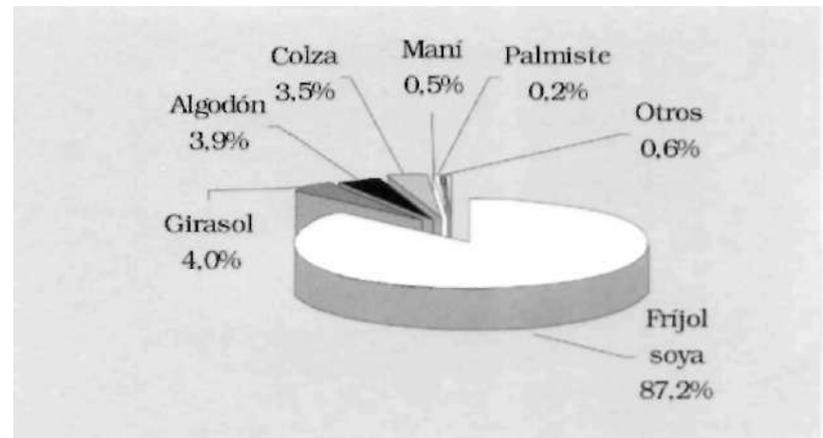


Figura 7 Consumo de semillas oleaginosas por productos, en el ALCA. 2001/02.

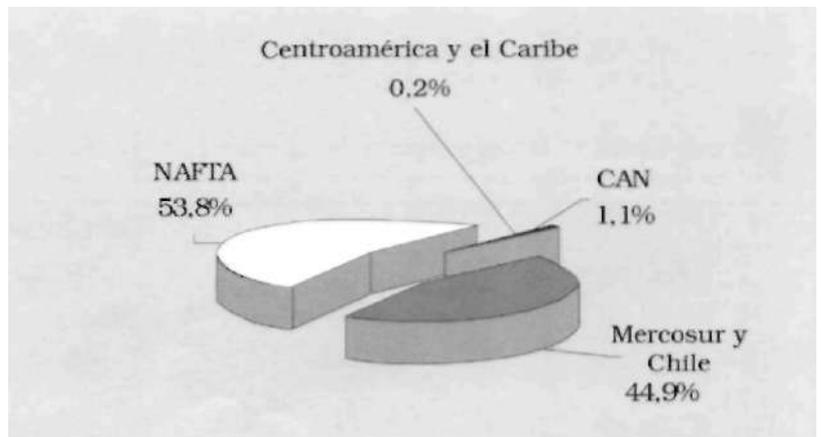


Figura 8 Producción de semillas oleaginosas por agrupaciones de países en el ALCA. 2001/02

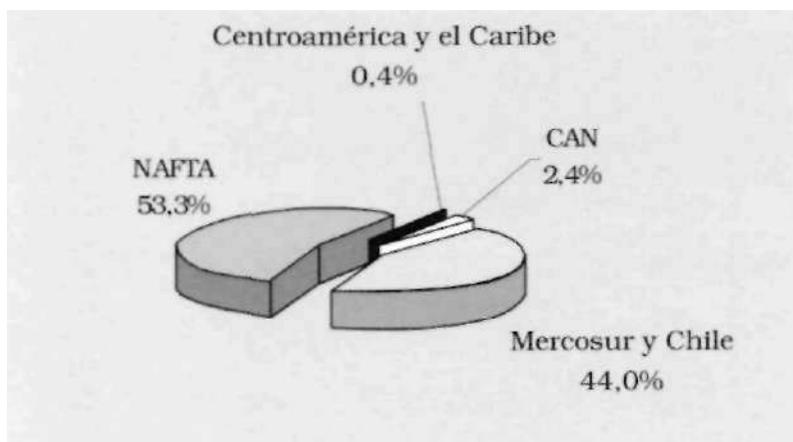


Figura 9 Consumo de semillas oleaginosas por agrupaciones de países en el ALCA. 2001/02.

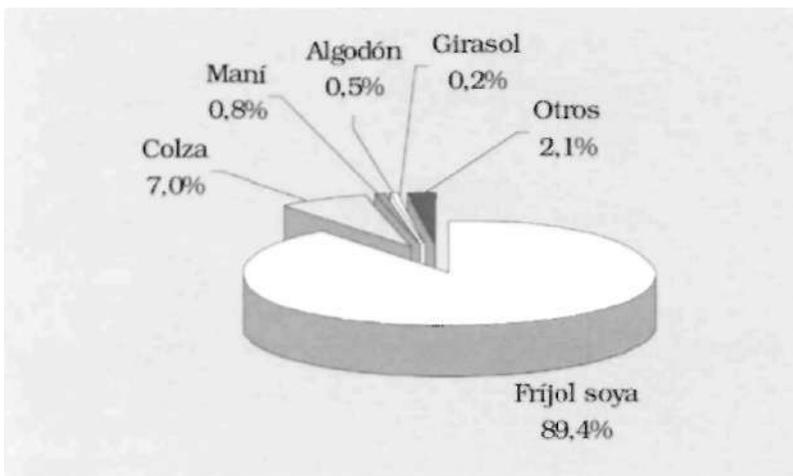


Figura 10 Exportaciones de semillas oleaginosas por productos en el ALCA. 2001/02

ciales. La CAN dirige sus exportaciones en un 70% a sus socios andinos, un 22,7% a otros países del continente americano y un 7,3% a países por fuera del ALCA (Tabla 2).

Por producto, el frijol soya registra el 89,4% del total de las exportaciones de semillas oleaginosas en el continente, el segundo lugar lo ocupa la semilla de colza con el 7% y el resto con el 3,6% (Fig. 10).

Por su parte, las importaciones en el ALCA fueron de 10,5 millones de toneladas en 2001/02, lo cual corresponde sólo al 15,8% de las importaciones mundiales de estas semillas. Dado que el continente americano es un gran productor de semillas oleaginosas, sus niveles de importación en contraste con sus exportaciones son muy pequeños. Las importaciones del NAFTA, el Mercosur y Chile provienen de sus bloques comerciales, por el contrario, en el caso de Centro América y el Caribe y la CAN sus importaciones se originan en su mayoría de otros países del ALCA por fuera de sus bloques comerciales (Tabla 3).

Como en el caso de las exportaciones, las principales importaciones fueron de frijol soya con el 74,9%, semillas de colza y algodón con el 13,0 y 6,2% respectivamente, y el resto con el 6,1% (Fig. 11).

Tabla 2 Exportaciones de semillas oleaginosas por agrupaciones de países en el ALCA 2001/02

Bloque comercial	Destino de exportaciones						Total	
	Intra bloque		Otros Alca		Resto del mundo		Millones de toneladas	%
	Millones de toneladas	%	Millones de toneladas	%	Millones de toneladas	%		
NAFTA	6,5	18,5	0,6	1,6	28,3	79,9	35,4	100
Mercosur y Chile	1,3	5,2	1,0	3,8	23,4	91,0	25,7	100
CAN	0,1	70,0	0,0	22,7	0,0	7,4	0,1	100
Centroamérica y el Caribe	0,0	4,7	0,1	61,1	0,0	34,2	0,1	100
Total	8,0	13,0	1,6	2,7	51,7	84,4	61,3	100

Mercado de Aceites y Grasas en el ALCA

La producción de aceites y grasas animales y vegetales durante el período 2001/02 alcanzó los 33,8 millones de toneladas en el continente americano, y representó el 28,3% de la producción mundial. El NAFTA concentra el 58,3% de esta producción y el Mercosur y Chile el 35,5%, la CAN y Centro América y el Caribe apenas participan con el 4,8 y el 1,4%, respectivamente. El aceite de soya contribuye con el 55,5% de la producción de aceites y grasas del ALCA, los sebos y grasas animales con el 15,3%, el aceite de girasol con el 5,7%, el aceite de colza con el 5,0% y el aceite de palma con el 4,1%, entre otros.

El consumo de aceites y grasas fue de 27,7 millones de toneladas en ese mismo período, participando con el 22,9% de la demanda mundial. En términos de producto, un 48,7% fue aceite de soya, un 16,4% sebos y grasas animales, un 7,3% aceites de palma y de palmiste, y el resto otros aceites y grasas. ALCA es un consumidor importante, lo cual se evidencia en que el promedio de su consumo per capita de aceites y grasas fue de 33 kilogramos para el período 2001/02, frente a 19,5 kilogramos en el ámbito mundial (Fig. 12 a 15).

El ALCA exportó 11,5 millones de toneladas de aceites y grasas en 2001 /

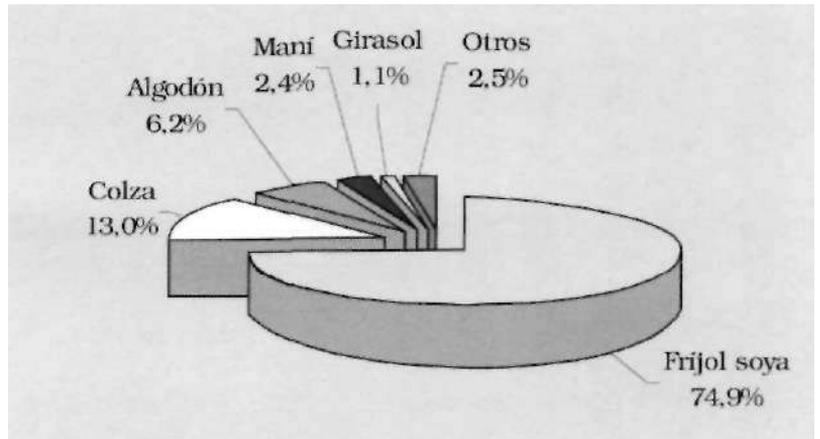


Figura 11 Importaciones de semillas oleaginosas por productos en el ALCA 2001/02

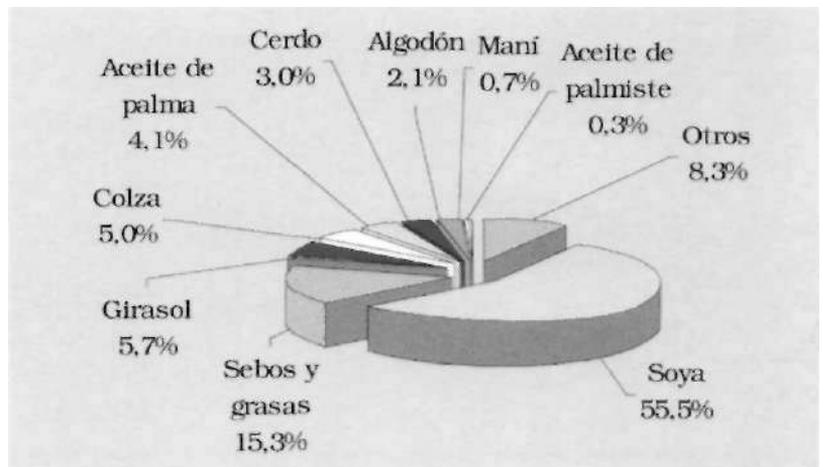


Figura 12 Producción de aceites y grasas por productos en el ALCA. 2001/02.

Tabla 3 Importaciones de semillas oleaginosas por agrupaciones de países en el ALCA. 2001/02

Bloque comercial	Origen de Importaciones							
	Intra bloque		Otros Alca		Resto del mundo		Total	
	Millones de toneladas	%	Millones de toneladas	%	Millones de toneladas	%	Millones de toneladas	%
NAFTA	7,0	89,9	0,4	4,6	0,5	6,4	7,9	100
Mercosur y Chile	1,3	99,5	0,0	0,4	0,0	0,1	1,3	100
CAN	0,1	6,3	0,9	92,7	0,0	1,1	1,0	100
Centroamérica y el Caribe	0,0	0,2	0,3	99,6	0,0	0,2	0,3	100
Total	8,4	79,9	1,6	15,2	0,5	4,9	10,5	100

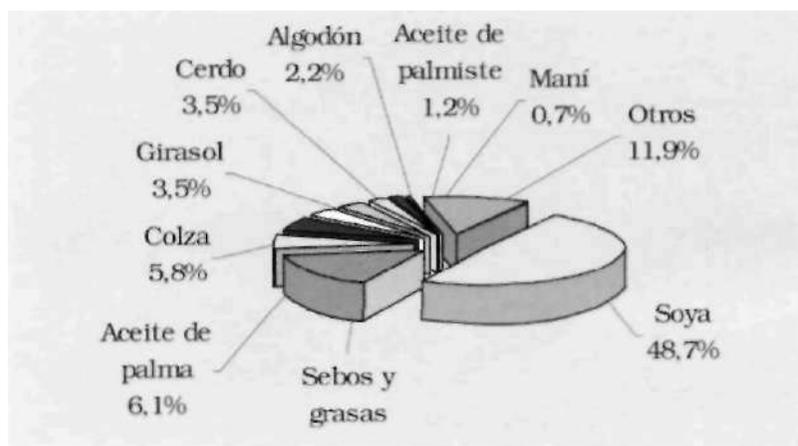


Figura 13 Consumo de aceites y grasas por productos en el ALCA. 2001/02.

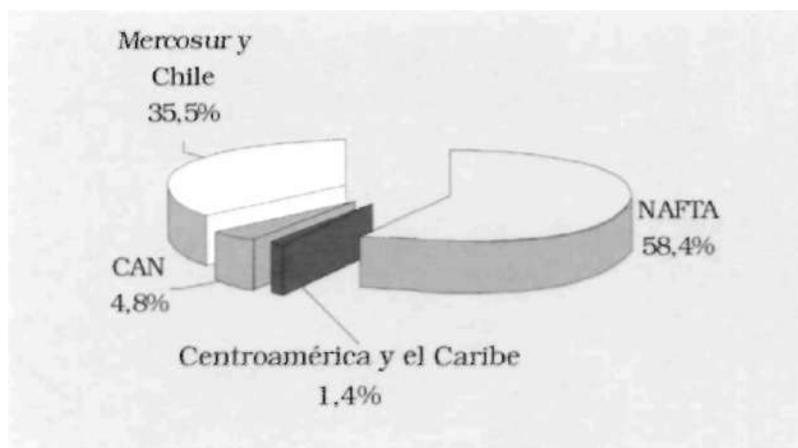


Figura 14 Producción de aceites y grasas por agrupaciones en el ALCA. 2001/02

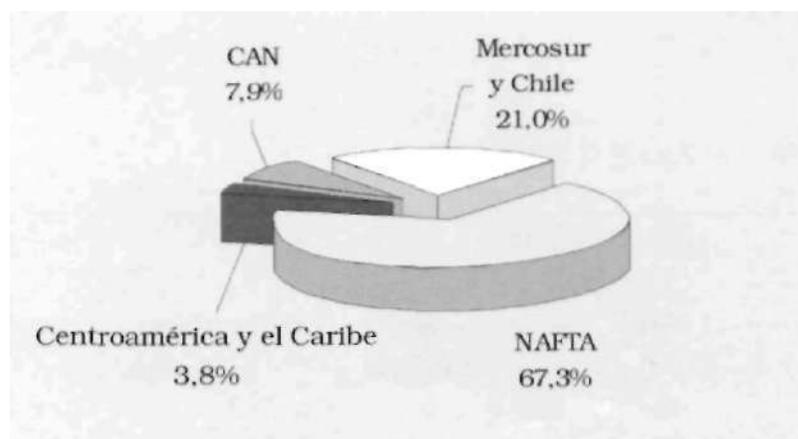


Figura 15 Consumo de aceites y grasas por agrupaciones en el ALCA. 2001/02

02. frente a 39.6 millones del mundo. representando alrededor de 29%. De este total, el aceite de soya participó con el 53,0%, el de girasol 11,6%, los sebos y grasas 10,9% y la colza 6.7%, el resto de aceites 17,8% (Fig. 16).

El NAFTA se caracteriza por exportar el 37,7% de sus aceites y grasas entre ellos, el 14,2% con países de América y un 48,1% con terceros países. El Mercosur y Chile son grandes exportadores de aceites y grasas hacia mercados de Europa y Asia, los cuales representan el 84,5% de sus exportaciones, el resto las realizan así: un 10.5% a países de América por fuera del Mercosur y entre ellos un 5%.

Por su parte, la CAN exportó cerca de 700.000 toneladas de aceites y grasas, el 33,9% las comercializó con sus socios andinos, el 29,2% con otros países del continente y el 36.9% con el resto del mundo. Buena parte de las exportaciones de la CAN a países por fuera del ALCA se explican por las exportaciones de aceites de palma y de palmiste de Colombia a Europa. Centro América y el Caribe apenas exportaron 200.000 toneladas en 2001/02, de las cuales cerca del 40% se transaron al interior de sus bloques, el 53.4% a otros países del ALCA y sólo el 6,9% al resto del mundo (Tabla 4).

Las importaciones del ALCA alcanzaron 5.3 millones de toneladas en 2001/02, frente a 39,6 millones del mundo, representando el 13,3%. Por productos, los aceites de soya, colza, girasol, maní y la grasa de cerdo y los sebos y grasas animales representan el 59,6%, mientras que los aceites de oliva, de palma, de palmiste y de coco, mayoritariamente provenientes de otros continentes, unidos representan el 40,4% de estas importaciones (Fig. 17).

El NAFTA se caracteriza porque cerca del 50% de sus importaciones

las realiza de países de su bloque comercial, el 42,3% del resto del mundo y 7,5% de otros países del continente americano. Así mismo, el Mercosur y Chile realizan sus importaciones en un 57,2% de sus socios comerciales, un 19,7% de otros países del ALCA y cerca del 23,1% de países del resto del mundo.

Si se tiene en cuenta que el NAFTA, el Mercosur y Chile registran porcentajes importantes de importaciones provenientes de otros países que no pertenecen al ALCA, y que en virtud de este Acuerdo estarían dispuestos a otorgar acceso preferencial a la producción de aceites y grasas del continente frente a países no miembros, ello se configuraría en uno de los beneficios que el ALCA puede ofrecer. Esta situación puede verse como una oportunidad para la colocación futura de los aceites de palma y de palmiste colombianos en los mercados del norte y del sur del continente americano.

Centro América y el Caribe y la CAN, por el contrario, realizan la mayoría de su importaciones de países del continente americano, y en menor proporción de sus socios comerciales y del resto del mundo (Tabla 5). Debido a que los países que conforman estos dos últimos bloques están en vías de desarrollo o son de menores ingresos relativos en el continente, establecer

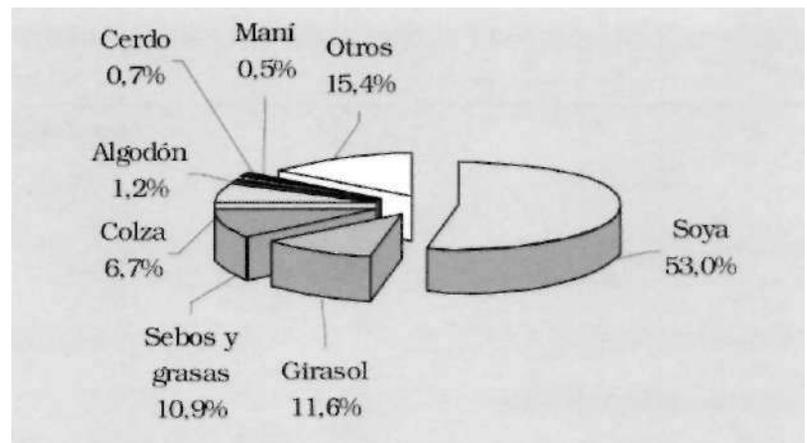


Figura 16

Exportaciones de aceites y grasas por productos en el ALCA. 2001/02.

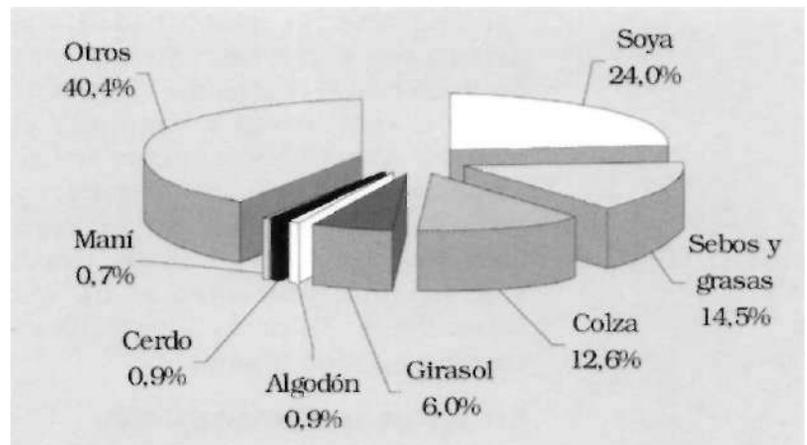


Figura 17

Importaciones de aceites y grasas por productos en el ALCA. 2001/02..

Tabla 4

Exportaciones de aceites y grasas por agrupaciones de países. 2001/02

Bloque comercial	Destino de exportaciones						Total	
	Intra bloque		Otros Alca		Resto del mundo			
	Millones de toneladas	%	Millones de toneladas	%	Millones de toneladas	%	Millones de toneladas	%
NAFTA	1,5	37,7	0,6	14,2	1,9	48,1	4,0	100
Mercosur y Chile	0,3	5,0	0,7	10,5	5,6	84,5	6,6	100
CAN	0,2	33,9	0,2	29,2	0,3	36,9	0,7	100
Centroamérica y el Caribe	0,1	39,7	0,1	53,4	0,0	6,9	0,2	100
Total	2,2	18,7	1,6	13,7	7,8	67,6	11,5	100

Tabla
5

Importaciones de aceites y grasas por agrupaciones de países. 2001/02

Bloque comercial	Origen de Importaciones						Total	
	Intra bloque		Otros Alca		Resto del mundo		Millones de toneladas	%
	Millones de toneladas	%	Millones de toneladas	%	Millones de toneladas	%		
NAFTA	1,6	50,2	0,2	7,5	1,4	42,3	3,2	100
Mercosur y Chile	0,3	57,2	0,1	19,7	0,1	23,1	0,5	100
CAN	0,2	24,3	0,6	68,6	0,1	7,1	0,9	100
Centroamérica y el Caribe	0,1	11,7	0,5	78,3	0,1	10,0	0,7	100
Total	2,2	41,1	1,5	28,4	1,6	30,2	5,3	100

condiciones equitativas de negociación en el ALCA es muy importante. Lo anterior, por cuanto facilitar el acceso de aceites y grasas a través de un proceso de desgravación arancelaria, sin establecer la normatividad que permita el comercio equitativo de estos productos en el continente, abriría de manera total e indiscriminada el mercado de la CAN y el interno de Colombia a la competencia de aceites y grasas de importantes productores como Estados Unidos, Canadá, Brasil y Argentina, que además de ser formadores de precios subsidian también su producción.

Mercado de semillas oleaginosas, aceites y grasas en Colombia

Colombia participa con cerca del 0,6% del PIB y el 5% de la población del ALCA. En relación con el mercado de semillas oleaginosas y aceites y grasas, Colombia es un actor marginal en el contexto del ALCA, pues participó con el 0,1% de la producción de semillas oleaginosas y el 1,8% de la de aceites y grasas del continente para el período 2001/02, lo que lo configura como tomador de precios en el mercado internacional de estos bienes básicos.

La producción de semillas oleaginosas en Colombia fue de 233.000 toneladas, para el año 2002. De ésta, el 49,8% corresponde a almendra de palma, el 27,7% a frijón soya y el resto

a otras semillas oleaginosas. Por su parte, el volumen de consumo alcanzó las 854.200 toneladas, haciendo que las necesidades de importación fueran de 621.200 toneladas. Si bien es un actor marginal en la producción total del continente, el nivel de importaciones representa el 62,1% y el 5,8% de las importaciones de la CAN y del ALCA, respectivamente, lo que establece a Colombia como un mercado importante.

En cuanto a la producción de aceites y grasas animales y vegetales, en el país se produjeron 615.800 toneladas en el año 2002, y de ese total el aceite de palma corresponde al 85,8%, aceite de palmiste al 7,9% y el resto a otros aceites. De otra parte, el consumo de aceites y grasas fue de 756.800 toneladas, superior a la producción nacional. Se importaron 339.500 toneladas de aceites y grasas y se exportaron alrededor de 149.100, dando como resultado una balanza comercial deficitaria. Del total exportado, el 90% corresponde a los aceites de palma y de palmiste y sus derivados.

Lo anterior muestra la importancia de la Agroindustria de la Palma de Aceite en el mercado nacional de semillas oleaginosas, aceites y grasas en Colombia. De otra parte, es importante señalar que en cuanto al mercado de aceites y grasas, Colom-

bia representa cerca el 34,4% del consumo, el 36,2% de la producción y el 37,7% de las importaciones de la CAN y contabiliza el 21,3% de las exportaciones de la subregión andina.

La evolución de la Agroindustria de la Palma de Aceite en Colombia ha sido muy dinámica desde principios de la década de 1960. El promedio de la tasa de crecimiento anual del área sembrada de palma de aceite de 1960 a 2002 es del 26%, y en la producción de aceites de palma y de palmiste y sus derivados es del 17,4%. De igual forma, el consumo de los aceites de palma y de palmiste presenta una importante participación en el mercado interno, contribuyendo con el 60% del total del consumo de aceites y grasas del país para el año 2002 y el volumen de exportaciones de aceites de palma y de palmiste presentan, en promedio, un crecimiento anual del 32% entre 1990 y 2002.

Algunos indicadores de competitividad de los aceites vegetales en el mundo

La palma de aceite, por tener un alto rendimiento en términos de aceite, es el líder en productividad frente a las demás oleaginosas, registrando 3.263 kilogramos de aceite de palma por hectárea en 2001/02, más de cinco veces respecto al aceite de canola y cerca de ocho veces los rendimientos de los aceites de girasol y de soya (Fig. 18). Por países, a pesar de que Colombia apenas contribuyó con el 2,1% de la producción mundial de aceite de palma en 2001/02, tuvo un nivel de productividad de 3,9 toneladas de aceite de palma por hectárea, seguido de Malasia con 3,6 e Indonesia con 3,4, entre otros. Este hecho en parte se explica por los importantes montos de inversión que el sector palmero colombiano ha destinado en las últimas décadas en investigación y transferencia de tecnología, así como por la mayor organización de los

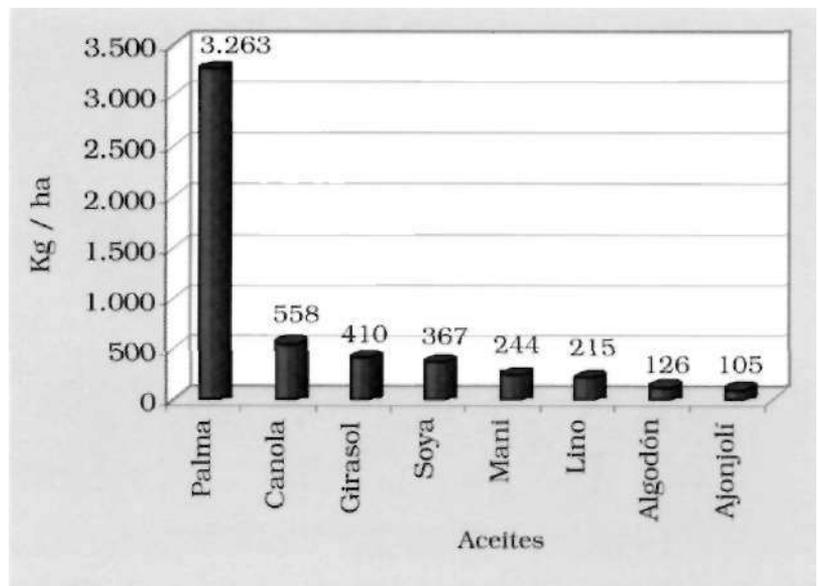


Figura 18 Promedio de los rendimientos de aceites vegetales en el mundo. 2001/02.

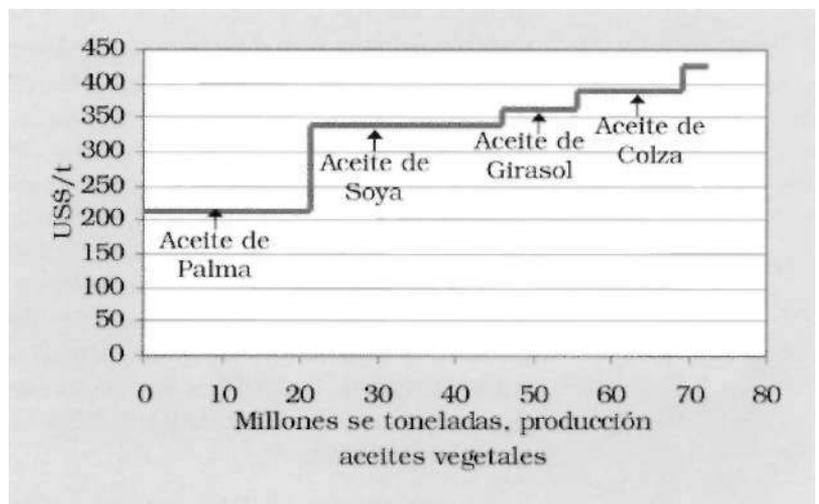


Figura 19 Promedio de los costos mundiales de producción de diferentes aceites vegetales. 1999/00.

productores y el impacto que estos han tenido en la parte del cultivo y de las plantas de beneficio de fruto de palma de aceite.

Un estudio de LMC, para el año agrícola 1999/00, mostró que el aceite de palma registró un costo de producción de US\$213 por tonelada, configurándose como el aceite más competitivo en términos de costos en



Figura 20 Evolución de los precios internacionales de los aceites de palma y de soya CIF Rotterdam.

el ámbito internacional, frente a los demás aceites vegetales (Fig. 19). Por países productores a nivel mundial, los costos de Indonesia son los más bajos del mundo con US\$165,2 por tonelada, y los de Colombia US\$292,8. En el caso del aceite de soya, Argentina es el líder mundial con US\$227,6 por tonelada, seguido de cerca por Brasil con US\$228,3, por el contrario Paraguay y China registran costos de producción de aceite de soya cercanos a los US\$400, y Estados Unidos e India superan los US\$500 y US\$600, respectivamente.

La mayor competitividad del aceite de palma a nivel mundial se refleja en su participación del 45% en las exportaciones mundiales de los 17 aceites y grasas animales y vegetales en 2001/02, superando su contribución del 20% en la producción de estos aceites. Sin embargo, recientes estudios de LMC muestran que tanto el costo de producción del frijol soya en Argentina y en Brasil, como de su molienda, han cambiado por las fuertes devaluaciones de estos países. En consecuencia, en la actualidad estos dos países son los más compe-

titivos en términos de costos de producción de aceites vegetales a nivel mundial.

Distorsiones en el comercio de semillas oleaginosas, aceites y grasas en el ALCA

Los aceites y grasas, como se mencionó inicialmente, compiten en un sinnúmero de aplicaciones como materia prima para la elaboración de bienes finales, tanto comestibles como no comestibles. Si bien en ciertos productos algunos aceites pueden ser usados como complementarios, en la mayoría de ellos son bienes sustitutos y por ende la escogencia de un aceite en particular depende en buena parte del precio relativo que éste tenga frente a los demás aceites y grasas. Este hecho genera una fuerte correlación entre los precios de los aceites en el mercado internacional, particularmente en el caso del aceite de palma y del aceite de soya (Fig. 20).

En razón de lo anterior, la existencia de políticas o de instrumentos de política comercial al interior de algunos de los países del ALCA, que propicien distorsiones tanto en precios como en los flujos de comercio internacional, en particular de semillas oleaginosas, aceites y grasas, tendrán una incidencia negativa sobre los mercados y las producciones en los demás países del continente americano. Esto se hace más evidente si se tiene en cuenta que en el ALCA se encuentran localizados tres de los más importantes países productores y exportadores de semillas oleaginosas, aceites y grasas en el mundo: Estados Unidos, Brasil y Argentina.

Se han identificado tres clases de medidas comerciales que afectan en la actualidad el comercio de oleaginosas, aceites y grasas en el mundo y que podrían tener un impacto muy fuerte en el continente americano si

no se eliminan o se restringen de manera adecuada dentro del ALCA. Éstas son los subsidios a las exportaciones y las ayudas internas dirigidas al sector agrícola, y específicamente a las semillas oleaginosas, aceites y grasas; las políticas cambiarías y las barreras no arancelarias para los aceites tropicales.

Subsidios y Ayudas Internas

Argentina, Brasil y Canadá otorgan cierta clase de subsidios y ayudas internas a la producción y la exportación de productos agrícolas, específicamente a las semillas oleaginosas. Sin embargo, este estudio tomará en cuenta los subsidios y ayudas internas de Estados Unidos, en la medida que a nivel mundial este país es uno de los más grandes protagonistas en cuanto a las políticas de apoyo a la agricultura a través de transferencias del Estado a los productores agrícolas y que este país participa con el 49% de la producción y el 48% de las exportaciones de oleaginosas del ALCA. A continuación se analizan algunos de los programas de los Estados Unidos de apoyo a la producción y exportación de productos del sector agrícola.

Programas de subsidios a las exportaciones

- *Export Enhancement Program. EEP:*
Es un programa liderado por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. USDA, que paga primas en efectivo a los exportadores de productos agrícolas para que éstos puedan vender sus productos en países seleccionados a precios inferiores a los que les cuesta a ellos producir esos productos. La finalidad declarada del programa es permitir que los exportadores de Estados Unidos puedan competir con los precios subsidiados de otros países en el mercado mundial. Los productos comprendidos en EEP son: trigo,

harina de trigo, arroz, aves de corral congeladas, cebada, malta de cebada, huevos comestibles y aceite vegetal. Para el año 2001, el presupuesto de este programa fue de US\$478 millones.

Exports Credits Guarantees: Son programas de créditos a las exportaciones, y en el caso de las semillas oleaginosas, aceites y grasas son los más usados. Existen dos modalidades: el GSM-102 que respalda créditos de corto plazo y el GSM-103 que cubre créditos superiores a tres años pero inferiores a 10. Estos programas son administrados por la *Commodity Credit Corporation. CCC*. Los programas procuran estimular las ventas a compradores de países en los que el crédito es necesario para mantener o aumentar las ventas de Estados Unidos, pero donde no hay financiación disponible sin garantías de la CCC. El crédito es otorgado por el sector de la banca privada de Estados Unidos a bancos extranjeros aprobados, y los compradores extranjeros usan cartas de crédito para pagar los alimentos y otros productos agrícolas.

Ayudas internas a la producción

Respecto a las ayudas internas a la producción agrícola, reglamentadas a través de la Ley Agrícola (*Farm Bill de 2002*) de Estados Unidos, se resaltan los pagos directos que el gobierno otorga a los agricultores, los cuales han venido incrementándose desde 1997, como consecuencia de la caída de los precios de los bienes básicos. Estos pagos alcanzaron niveles superiores a los US\$20.000 millones entre 1999 y 2002, como resultado del establecimiento de un programa de asistencia de emergencia que subsidia a los agricultores ante desastres naturales y la caída de los precios de los productos agrícolas y representó el

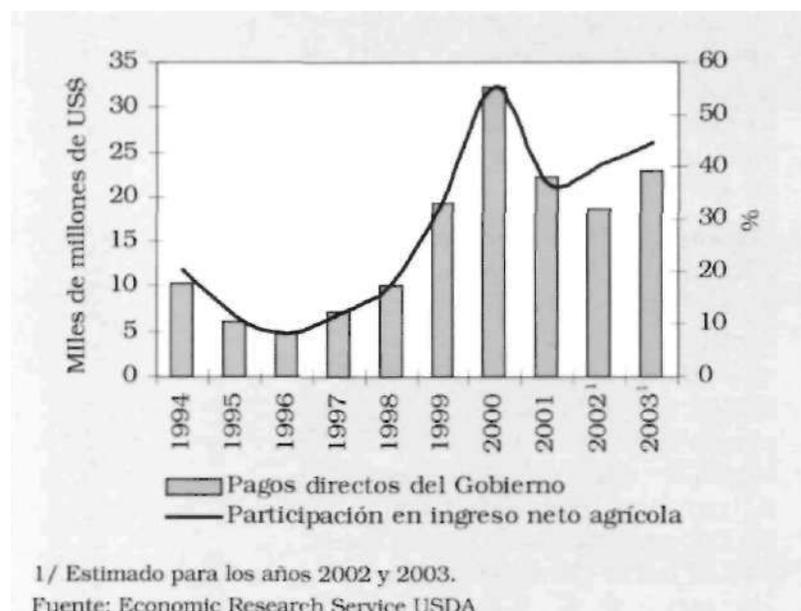


Figura 21 Pagos directos del Gobierno de los Estados Unidos a la producción agrícola.

40% del ingreso del sector agrícola (Fig. 21). Los pagos directos incluyen los pagos realizados por el gobierno nacional por medio de programas tales como: *Marketing Loan Programme*, *Loan Deficiency Payment*, *Production Flexibility Contracts Programme*, *Counter-Cyclical Payments*⁵.

Los programas de crédito [*loan programmes*] proporcionan un ingreso mínimo fijo a los productores de ciertos cultivos, y en este sentido, por su impacto sobre el sector de semillas oleaginosas, aceites y grasas, es importante señalar el *Marketing Loan Programme*. Mediante este programa, los agricultores estadounidenses tienen la posibilidad de pagar un préstamo adquirido para la siembra de un producto básico al precio de mercado más bajo de ese producto o a la tasa original del préstamo, operando esta última como un precio de sustentación, por cuanto, si el precio de mercado es inferior a la tasa de préstamo el Gobierno subvenciona al productor agrícola en el monto de esa

diferencia (*Loan Deficiency Payment*) y de otra, si el precio del mercado del producto básico es superior a la tasa original del crédito, el agricultor puede cancelar el préstamo a su tasa original. Más del 90% de la producción de fríjol soya solicita subvenciones en virtud de estos programas, lo que ha dado lugar a incrementos considerables en las superficies sembradas y unos niveles de producción de esa oleaginosa sin precedentes en Estados Unidos, sin importar las fluctuaciones fuertes en los precios internacionales de estos productos.

De otra parte, fueron incorporados en el *Farm Bill* de 2002 los pagos contra-cíclicos [*Counter-Cyclical Payments*], utilizados por última vez en 1995, y están disponibles para productos básicos. Dado que se determinan precios objetivos para cada producto agrícola, estos pagos cubren la diferencia entre el precio objetivo de un producto y el precio efectivo, entendido este último como el mayor entre la suma del precio de mercado y el pago directo; o la suma del precio de sustentación [*Loan Rote*] y el pago directo. Sobre este particular, el precio objetivo del fríjol soya es de US\$213.1 por tonelada y su pago directo US\$ 16,2 por tonelada, ambos vigentes para el periodo 2002-2007. En relación con lo anterior, al agregar todos los subsidios y ayudas internas que recibieron los cultivadores de fríjol soya de Estados Unidos en 2000, se observó que cerca del 30% de su precio en finca se explica por esas transferencias que realiza el gobierno.

Finalmente, si se analiza el indicador de Subsidio Equivalente al Productor, PSE, que agrupa los subsidios y las ayudas a la producción agrícola en los países de la OECD, para el año 2001, se encuentra que el monto de estos apoyos como porcentaje del ingreso de los productores es para trigo

5. En las siguientes páginas se explican en términos generales estos programas.

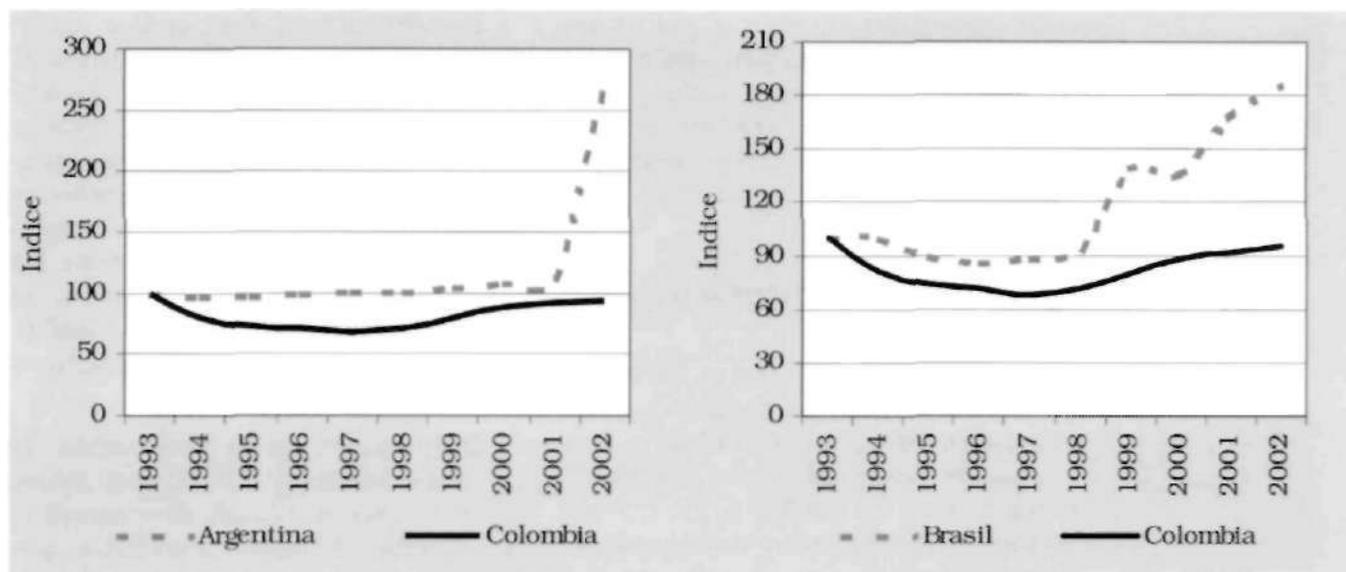


Figura 22

Evolución del Índice de Tipo de Cambio Real, ITCR, de países productores de América Latina. (1993=100).

36%, maíz 29%, arroz 81%. semillas oleaginosas 28%. azúcar 45%, leche 45% y carne bovina 36%.

más competitivos en costos de producción de aceites vegetales a nivel mundial.

Políticas Cambiarias

Si bien las políticas macroeconómicas que adoptan los países son de carácter nacional y responden a situaciones particulares de sus economías y a los modelos que sustentan sus estructuras productivas, las políticas cambiarias que propician devaluaciones sostenidas de sus monedas frente al dólar se configuran como una causa de distorsión para el comercio de bienes, en la medida en que este tipo de políticas generan que sus exportaciones ganen competitividad frente a producciones de otros países competidores. Al respecto es necesario señalar los casos de Brasil y de Argentina, importantes países productores y exportadores de semillas oleaginosas, como fríjol soya y girasol, y que presentan devaluaciones significativas de sus monedas frente al dólar en los últimos años (Figura 22). Este hecho ha generado que en los últimos estudios de LMC, Argentina y Brasil se configuren como los

Barreras no arancelarias

Existen medidas o barreras no arancelarias que dificultan el acceso de productos en países del continente. En el caso de los aceites de palma y de palmiste, mercados como Estados Unidos, con elevados consumos per cápita de aceites y grasas (52kg), si bien tienen libre acceso en materia de aranceles para esos productos, restringen de manera significativa su consumo debido a campañas de publicidad realizadas a mediados de la década 1980-1990 en contra del consumo de aceites tropicales (palma, palmiste y coco) por considerarlos perjudiciales para la salud, específicamente en lo que tiene que ver con afecciones al sistema cardiovascular, lo cual vulnera una oportunidad real de mercado para los aceites de palma y de palmiste colombianos en el ámbito del ALCA. Sin embargo, los argumentos de esa campaña se han desvirtuado en estudios recientes. En este sentido, un acuerdo como el ALCA

debe garantizar no sólo disminución de aranceles, sino también condiciones de mercado que propendan por la eliminación o reducción de las barreras no arancelarias que permitan el aprovechamiento real de una zona de libre comercio.

Algunos factores de competitividad de la agricultura en Colombia

Si bien a nivel mundial el aceite de palma supera a los demás aceites vegetales en productividad y sus costos de producción son altamente competitivos, es evidente que existen factores que están afectando la competitividad de la producción de semillas oleaginosas, aceites y grasas en Colombia. Entre los diversos factores que pueden estar determinando en el país costos de producción del aceite de palma superiores a los de sus principales competidores en el mercado mundial se encuentran los siguientes:

Inseguridad: Las condiciones adversas de seguridad en las regiones donde se encuentran ubicadas los cultivos y las plantas de beneficio de palma de aceite, dificultan su manejo óptimo y generan costos adicionales a las comúnmente relacionadas con la actividad agroindustrial.

Unidades productivas pequeñas: Si se tiene en cuenta que el área sembrada en palma de aceite en Colombia es de cerca de 185.000 hectáreas y que existen 49 plantas de beneficio ubicadas en cuatro regiones palmeras, en promedio el núcleo productivo está configurado por una planta extractora por cada 2.960 hectáreas, frente a núcleos de 9.000 hectáreas en Malasia.

Alto costo del capital El promedio de la tasa de interés activa real del sistema financiero en Colombia fue de 17,0% entre 1990 y 1998, frente a tasas reales de préstamos del 4,9% en países como Malasia .

Infraestructura deficiente e inadecuada: Si bien los fletes fluviales representan cerca de la tercera parte de los fletes terrestres, en Colombia no existen en la actualidad megaproyectos para el transporte de productos de exportación e importación a través de su sistema fluvial. Así mismo, los costos de puerto en Colombia se encuentran entre US\$15 y US\$20, frente a US\$5 en países exportadores como Malasia.

Deficiencia en la prestación de servicios públicos: En algunos casos incluso el sector palmicultor asume la prestación de estos servicios, por ejemplo de educación y salud, debido a que el Estado los presta de manera deficiente en esas regiones y concentra la prestación de los mismos en las zonas urbanas.

Conclusiones

1. El 85.5% de la producción mundial de fríjol soya está explicada por el NAFTA y el Mercosur, y en particular por Estados Unidos, Brasil y Argentina.
2. Los aceites de soya y de palma representan el 44,5% de la producción mundial de aceites y grasas. En el ALCA, estos dos aceites representan el 59,6% de la producción de aceites y grasas del continente. La producción de aceites y grasas del ALCA contribuye con el 29% de la producción mundial.
3. En la medida en que el continente americano participa con el 56,8% de la producción mundial de semillas oleaginosas y el 91,5% de sus exportaciones y alrededor del 29% de la producción y de las exportaciones mundiales de aceites y grasas animales y vegetales son realizadas por este continente, las condiciones en que se acuerde un Tratado de Libre Comercio, TLC,

6. Tomado de International Financial Statistics, Octubre de 2002, FMI.

entre los 34 países del continente americano son trascendentales para el futuro de la Agroindustria de la Palma de Aceite de Colombia.

4. Si se tiene en cuenta que los dos principales bloques comerciales productores de semillas oleaginosas, aceites y grasas del continente, el NAFTA y el Mercosur, realizan la mayor parte del comercio de estos productos con países de sus propios bloques comerciales o con países de fuera del continente, mientras que los países de Centro América y el Caribe y la CAN por el contrario efectúan la mayoría de este intercambio comercial con países del continente, pero por fuera de sus bloques comerciales, la búsqueda de condiciones equitativas para el flujo comercial de semillas oleaginosas, aceites y grasas en el ALCA debe ser el objetivo de países como Colombia, que cuenta con una producción de aceites de palma y de palmiste importante y con un gran potencial de crecimiento, por cuanto de lo contrario esta producción no sólo podría ser desplazada del mercado interno y también del andino, donde hoy en día se cuenta con un acceso preferencial, sino también de otros mercados potenciales del continente .
5. La Agroindustria de la Palma de Aceite representa el 93,7% de la producción de aceites y grasas en Colombia y muestra una tendencia creciente en producción y exportaciones. Colombia representa el 34,4% del consumo, el 37,7% de las importaciones y el 21,3 de las exportaciones de aceites y grasas de la CAN y contribuye con el 36,2% de la producción de aceites y grasas de la región andina.
6. El aceite de palma es más competitivo que los demás aceites vegetales a nivel mundial en cuanto a rendimientos y tiene una alta

competitividad en costos de producción. Sin embargo, Colombia enfrenta mayores costos de producción del aceite de palma que sus principales competidores, en buena parte explicados por factores relacionados con el "Riesgo País", que resume la inseguridad del campo colombiano, el alto costo del capital y la infraestructura deficiente e inadecuada con la que cuenta el país y que sin lugar a dudas afecta de manera directa a sectores productivos como el de la palma de aceite nacional.

7. Estados Unidos es un productor importante en el mercado de semillas oleaginosas, aceites y grasas en el mundo y en el continente americano y tiene una política agropecuaria de otorgar subsidios y ayudas internas que generan grandes distorsiones en este mercado. Si se tiene en cuenta que Colombia es un actor marginal en semillas oleaginosas, aceites y grasas en el mundo y que por ende es un tomador de precios en el mercado internacional, la posición de Colombia en la negociación de un TLC, como el del ALCA, que pretende el desmonte gradual de aranceles hasta permitir el libre acceso, debe ser la de condicionar el proceso de liberalización de los productos que hacen parte del sector productivo de las oleaginosas y aceites y grasas, al desmonte de los subsidios y ayudas internas por parte de países como Estados Unidos.
8. La multiplicidad de usos de los aceites y grasas, tanto comestibles y no comestibles, como la tendencia de mercados cada vez más sofisticados, le permitirán al aceite de palma ser la materia prima elegida para la elaboración de algunos bienes finales en donde actualmente se usan otros aceites; y, en

La multiplicidad de usos de los aceites y grasas, tanto comestibles y no comestibles, le permitirán al aceite de palma ser la materia prima elegida para la elaboración de algunos bienes finales en donde actualmente se usan otros aceites.

este sentido, lograr que las condiciones de comercio dentro del ALCA permitan la inserción de un sector productivo como el de la palma de aceite de Colombia de una manera adecuada, seguramente permitirá el aprovechamiento de mayores oportunidades para la colocación de los productos colombianos.

9. Colombia tiene una oportunidad en el ALCA a partir de su producción de aceite de palma. Pero, al mismo

tiempo, esta agroindustria tiene en el ALCA una gran amenaza, debido a los altos costos de producción en Colombia y a los subsidios y ayudas internas que recibe la soya en otros países del continente y a las barreras para-arancelarias a los aceites tropicales. El Gobierno de Colombia debe asegurar que las condiciones de comercio en el ALCA permitan el desarrollo de un sector competitivo como el de la palma de aceite y no su deterioro.

Bibliografía

- ECONOMIC RESEARCH SERVICE. U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE. Farm Policy. Title I - Commodity Programs. 2002 Farm Bill.
- FEDEPALMA. 2002. Anuario Estadístico 2002. Agroindustria de la Palma de Aceite en Colombia y el Mundo 1997 - 2001.
- FRY JAMES, 2003. Exchange Rate Shifts. Cost Competitiveness and Supply Responses in the Oils and Meals Markets: Implications for the 2003/2004 Price Outlook, Malaysia.
- LMC INTERNATIONAL. The LMC Worldwide Survey of Oilseeds and Oils Production Costs, 2001 Report.
- MALAYSIAN PALM OIL PROMOTION COUNCIL (MPOPC). Palm Oil Link, Special Report. Global Trade in Edible Oils: Emerging Challenges, v. 12 Issue 4/6 2002.
- MIELKE. THOMAS, 2002. Oil World Annual 2002. ISTA Mielke GMBH. Germany.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. OMC. Órgano de Examen de Políticas Comerciales, 15 de Agosto de 2001. Examen de las Políticas Comerciales de los Estados Unidos de América, Informe de la Secretaría.
- UNIVERSIDAD DEL ROSARIO. 2002. 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.